



Asiakkaat huomioiva vammaispalvelujen hankinta

Näkökulmia hankintalainsäädännön soveltamiseen

Susanna Lehti

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos
PL 30 (Mannerheimintie 166)
00271 Helsinki
Puhelin: 029 524 6000
www.thl.fi

OHJAUS 8/2018

Susanna Lehti

**Asiakkaat huomioiva
vammaispalvelujen hankinta
Näkökulmia hankintalainsäädännön
soveltamiseen**



TERVEYDEN JA
HYVINVOINNIN LAITOS

© Kirjoittaja ja Terveiden ja hyvinvoinnin laitos

ISBN 978-952-343-276-5 (painettu)

ISSN 2341-8095 (painettu)

ISBN 978-952-302-135-5 (verkkajulkaisu)

ISSN 2323-4172 (verkkajulkaisu)

<http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-302-135-5>

PunaMusta Oy
Helsinki 2019

Lukijalle

Vammaispalvelujen hankinnat ovat viime aikoina olleet vahvasti yhteiskunnallisena keskustelun aiheena. YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista edellyttää, että vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta kunnioitetaan ja että heillä on vapaus tehdä omat valintansa yhdenvertaisesti muiden kanssa. Hankintalain esitöiden mukaan vammaissopimuksen 19 artiklan mukainen velvoite turvata vammaisten henkilöiden yhdenvertainen oikeus elää yhteisöissä voi merkitä muun ohella velvollisuutta huomioida ensisijaisesti yksilöllisesti kunkin vammaisen henkilön oma käsitys hänen avun- tai palvelutarpeesta ja palveluiden järjestämistavasta.

Tämän julkaisun tarkoituksena on toimia apuna hankintalainsäädännön soveltamisessa vammaispalveluissa. Toivomme, että julkaisun avulla aidosti asiakkaat huomioivat hankinnat ovat tulevaisuudessa todellisuutta vammaispalveluissa. Vuoden 2017 alusta voimaan tullut uusi hankintalaki mahdollistaa merkittävän harkintavallan sosiaali- ja terveystalouden hankinnassa. Hankintayksikkö voi muun muassa kehittää oman, asiakaslähtöisen hankintamenettelyn vammaispalveluja kilpailuttaessaan. Tätä kirjoitettaessa uusien hankintakäytäntöjen opettelu on vasta alussa. Kirjoituksen esimerkit ovat siis kehittämisideoita, joita toivottavasti eri puolilla käytännössä pian parannetaan ja keksitään uusia. Toivomme saavamme lisää ideoita ja ajatuksia asiakaslähtöisistä palveluiden hankinnoista. Niitä voi toimittaa Vammaispalvelujen käsikirjan toimitukseen.

Vammaispalvelujen hankintojen toteuttaminen vaikuttaa vammaisten ihmisten arjen elintärkeisiin palveluihin. Vammaispalvelujen hankinnan oikeanlainen toteuttaminen vaatii erittäin hyvää juridista hankintaosaamista sekä vammaispalvelujen ja niitä tarvitsevien ihmisten tarpeiden tunnistamista.

Toisin kuin yleinen käsitys on, hankintalainsäädäntö ei lähtökohtaisesti aseta esteitä palvelujen inhimilliselle toteuttamiselle. Sopimusehdot pystytään laatimaan niin, että kenenkään ei tarvitse muuttaa pois kodistaan, vaikka palveluntuottaja vaihtuisi. On kuitenkin syytä muistaa, että palveluntuottajan vaihtuminenkin voi olla ongelma asiakkaalle. Mikäli kilpailutetut palvelut eivät vastaa asiakkaan tarvetta, on vammaispalveluissa useimmiten löydettävissä myös perusteet suorahankinnalle. Palveluja hankkivan on tarkasti pohdittava, missä tilanteissa kukin järjestämistapa on asiakkaalle paras.

THL päätti yhdessä STM:n kanssa, että vammaispalveluissa hankintalainsäädännön soveltamisen tueksi on tehtävä lisämateriaalia sähköiseen Vammaispalvelujen käsikirjaan. Vammaispalvelujen käsikirjassa on julkaistu tiivistetysti tästä julkaisusta tärkeimmät kohdat. Tämä julkaisu on laajempi ja sisältää enemmän yksityiskohtia. Lisäksi Vammaispalvelujen käsikirjassa on saatavilla tallenne Susanna Lehdén hankintakoulutuksesta. Susanna Lehti on pitkään kunta- ja yksityisellä sektorilla toiminut sosiaali- ja terveystalouden juridiikkaan ja julkisiin hankintoihin erikoistunut lakimies. Hän on erityisesti perehtynyt sosiaalihuoltolakiin sekä lastensuojelun ja vammaispalveluiden järjestämistä koskevaan sääntelyyn. Susanna on toiminut asiantuntijana useissa kuntien ja kuntayhtymien sote-palveluiden järjestämiseen ja ulkoistamiseen liittyvissä järjestelyissä ja kehittämisprojekteissa. Susanna on kokenut kouluttaja ja THL:n vammaispalvelun käsikirjan lakityöryhmän jäsen.

Kiitos Susanna Lehdelle ansiokkaasta kirjoittamistyöstä. Kiitos kaikille kommentoijille. Erityiskiitos Vammaispalvelujen käsikirjan toimitusneuvostolle sekä THL:ssä Ville Rantalalle, Rut Nordlund-Spibylle, Martina Nygårdille ja Mira Koivusillalle.

Toimituskunta

Marika Kangas-Aramo

Sanna Ahola

Päivi Nurmi-Koikkalainen

Tiivistelmä

Susanna Lehti. Asiakkaat huomioiva vammaispalvelujen hankinta – Näkökulmia hankintalainsäädännön soveltamiseen. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL). Ohjaus 8/2018. 30 sivua. Helsinki 2018. ISBN 978-952-302-135-5 (verkkojulkaisu)

Kunta voi järjestää vammaispalveluita omana toimintana, palvelusetelillä tai hankkia ne julkisena hankintana. Kunnan kannattaa hankkia vammaispalveluita eri tavoin ja menettelyin. Laaja palveluvalikoima varmistaa sen, että kaikkien asiakkaiden tarpeisiin löytyy oikea palvelumuoto. Tässä julkaisussa esitellään vammaispalvelujen hankintaan liittyvä lainsäädäntö ja kuvataan erilaisia hankintamenettelyjä.

Asiakkaan oikeuksia ei voida sivuuttaa hankintalain säännösten perusteella. Hankintayksikön on aina noudatettava palvelua koskevaa sisällöllistä lainsäädäntöä. Palvelun käyttäjien yksilöllisten ja pitkäaikaisten sekä toistuvien hoito- tai sosiaalipalvelujen turvaamiseksi hankintayksikön on otettava huomioon käyttäjien erityistarpeet. Esimerkiksi velvollisuus toteuttaa vammaisen henkilön palvelut asiakkaan edun mukaisesti, siten kuin sosiaalihuoltolain 4 ja 5 §:ssä säädetään, voivat johtaa siihen, että suorahankinta muodostuu ainoaksi keinoksi palvelun toteuttamiseen.

Palvelun käyttäjä on huomioitava kaikissa palvelun järjestämisen vaiheissa, palveluntarpeen arvioinnissa, suunnittelussa, palveluja koskevassa päätöksenteossa sekä palvelujen toteuttamisessa. Julkaisussa annetaan esimerkkejä siitä, millä käytännön keinoilla palvelun käyttäjän asema ja osallisuus voidaan ottaa huomioon hankinnassa.

Kun kyseessä ovat palvelut, joiden laadulla ja jatkuvuudella on käyttäjien kannalta suuri merkitys, on asiakkaan asemaan kiinnitettävä huomiota kautta linjan hankinnan valmistelussa, tarjouspyynnön ja sopimusehtojen laadinnassa, hankintaprosessissa ja sopimuskauden aikana. Hankintalainsäädäntö ei lain esitöiden mukaan pääsääntöisesti aseta rajoituksia hankintasopimusten pituudelle, vaan esimerkiksi toistaiseksi voimassa olevien sopimusten tekeminen on useimmissa tilanteissa mahdollista. Hankittaessa ihmisten elämän mittaisia palveluja voidaan hankinnat järjestää niin, ettei kenenkään tarvitse vaihtaa kotiaan uuden kilpailutuksen myötä. Esimerkiksi asumispalveluissa kunkin asiakkaan palvelut kilpailutetaan lähtökohtaisesti vain kerran.

Tämä velvoittaa hankintayksikön tarkastelemaan erityisesti niitä tarjouspyynnön ja sopimuksen ehtoja, jotka vaikuttavat palvelun pysyvyyteen, henkilökunnan vaihtuvuuteen ja vastaaviin, pitkäkestoisessa palvelussa merkityksellisiin seikkoihin.

Avainsanat: vammaispalvelujen hankinta, hankinta, kilpailutus, vammaispalvelut

Sammandrag

Susanna Lehti. Upphandling av service för personer med funktionsnedsättning som tar klienterna i beaktande – Synpunkter på tillämpningen av upphandlingslagstiftningen. Institutet för hälsa och välfärd (THL).Handledning 8/2018. 30 sidor. Helsingfors, Finland 2018.
ISBN 978-952-302-135-5 (nätpublikation)

Kommunen kan ordna service för personer med funktionsnedsättning inom den egna verksamheten, med servicesedel eller skaffa dem genom offentlig upphandling. Kommunen bör skaffa servicen för personer med funktionsnedsättning på olika sätt och genom olika förfaranden. Ett brett serviceutbud säkerställer att det för varje enskild klient finns en serviceform som passar deras behov. I denna publikation presenteras lagstiftningen i anknytning till upphandlingen av service för personer med funktionsnedsättning och olika upphandlingsförfaranden beskrivs.

Med stöd av bestämmelserna i upphandlingslagen kan klientens rättigheter inte förbises. Den upphandlande enheten måste alltid innehållsmässigt följa lagstiftningen gällande service. För att säkerställa den individuella och långsiktiga samt återkommande vård- och socialservicen för serviceanvändarna måste den upphandlande enheten beakta användarnas särskilda behov. Till exempel kan skyldigheten att förverkliga tjänsterna för den funktionshindrade personen enligt klientens intresse, som det föreskrivs i 4 och 5 § i socialvårdslagen, leda till att direktupphandling utgör det enda sättet för genomförandet av servicen.

Serviceanvändaren bör tas i beaktande i varje skede av ordnandet av service, bedömningen av behovet av servicen, planeringen, fattandet av beslut om service samt genomförandet av service. I publikationen ges exempel på de praktiska metoderna som kan användas för att ta i beaktande serviceanvändarens ställning och delaktighet vid upphandlingen.

När det gäller service, vars kvalitet och kontinuitet är av stor betydelse för användarna, måste klientens ställning alltid tas i beaktande i samband med beredningen av upphandlingen, utarbetandet av anbudsbegäran och avtalsvillkoren, i upphandlingsprocessen och under avtalsperioden. Enligt förarbetet av lagen begränsar upphandlingslagstiftningen i regel inte upphandlingskontraktens längd, utan avtal som gäller tills vidare är möjliga i de flesta av situationerna. Vid upphandling av service som gäller människors hela livstid kan upphandlingarna ordnas så att ingen behöver byta hem i samband med en ny konkurrensutsättning. Till exempel gällande boendeservice konkurrensutsätts i regel respektive kunds service endast en gång.

Detta förpliktar enheten för upphandling att särskilt granska de villkor i anbudsbegäran och avtalet, som påverkar servicens beständighet, personalomsättningen och motsvarande faktorer som är betydelsefulla för långvarig service.

Nyckelord: upphandling av service för personer med funktionsnedsättning, upphandling, konkurrensutsättning, service för personer med funktionsnedsättning

Abstract

Susanna Lehti. Procurement of disability services that take the client into account – Perspectives on the application of procurement legislation. National Institute for Health and Welfare (THL). Directions 8/2018. 30 pages. Helsinki, Finland 2018. ISBN 978-952-302-135-5 (online publication)

Municipalities are recommended to procure services for persons with disabilities through different methods and practices. They can produce them themselves, use a service voucher or purchase them as a public procurement. A wide selection of services ensures that the correct service to meet the needs of every client is available. This publication presents the legislation related to the procurement of disability services and describes different procurement procedures.

The rights of the client cannot be ignored under the provisions of the Act on Public Procurement and Concession Contracts. The contracting entity must always comply with the contents of the legislation concerning the service. In order to secure individual and long-term as well as recurrent care or social services for service users, the contracting entity must take users' special needs into account. For instance, direct procurement may be the only means to provide a service as a result of the obligation to implement the services for a person with disabilities according to the best interest of the client as laid down under sections 4 and 5 of the Social Welfare Act.

Service users must be taken into account at all stages of service provision, the assessment of service needs, planning, decision-making on the services, and the implementation of services. This publication provides examples of the practical measures to ensure that the status and participation of service users is taken into account in procurements.

In the context of services whose quality and continuity play a major role for users, attention must be paid to the status of the client during all relevant activities, including the preparations for the procurement, the drawing up of a call for tenders and contractual terms and conditions, the procurement process, and the contracting term. According to the preparatory work for the act, procurement legislation poses no restrictions to the length of procurement agreements; instead, concluding agreements that are in force until further notice is possible in most situations. When procuring services for the duration of a person's life, the procurements can be arranged in a way that no one is forced to move away from their home as a result of a new competitive tendering process. For example, as a rule, the competitive tendering for housing services is carried out only once for the services of a single client.

This requires the contracting entity to particularly examine the terms and conditions of a call for tenders and agreement that affect the permanence of the service, staff turnover and similar aspects significant to a long-term service.

Keywords: procurement of disability services, procurement, competitive tendering, disability services

Sisällys

Lukijalle	3
Tiivistelmä	4
Sammandrag	5
Abstract	6
Vammaispalvelujen järjestämisen vaihtoehdot	9
Järjestäminen omana toimintana, palvelusetelillä tai julkisena hankintana	9
Palveluseteli	9
Palvelusetelin sääntökirja ja palveluntuottajien hyväksyminen	9
Julkinen hankinta	10
Palveluseteli vai julkinen hankinta, järjestämistavan merkitys asiakkaan kannalta	10
Eri järjestämistapojen vaikutukset markkinoihin	11
Vammaispalvelun järjestäminen julkisena hankintana	12
Vammaispalvelun hankintaan sovellettavat säännökset	12
Vammaispalvelun hankinnan kynnysarvot	12
Hankinnan ennakoidun arvon laskeminen ja pilkkomiskielto	13
Asiakkaan huomioiminen vammaispalvelun hankinnassa	13
Vammaispalvelujen käyttäjien tarpeiden huomioiminen hankinnassa	13
Palvelun pysyvyys ja jatkuvuus vammaispalveluhankinnoissa	14
YK:n vammaissopimus ja julkiset hankinnat	15
Vammaispalveluiden hankinnassa noudatettava palvelujen sisältöä koskeva lainsäädäntö	15
Asiakkaan osallisuus ja sen toteuttaminen vammaispalvelun hankinnassa	16
Palvelun kohtuuhintaisuus, saatavuus ja kattavuus sekä innovointi	17
Julkisen hankinnan vaiheet vammaispalvelun hankinnassa	18
Hankintamenettelyt vammaispalvelun hankinnassa	19
Hankintamenettelyesimerkkejä vammaispalveluissa	20
Neuvotteluja sisältävä menettely	20
Toimittajarekisteri	20
Dynaamisen hankintamenettelyn sovellus	21
Rajoitetun menettelyn kaltainen kaksivaiheinen menettely eli tarjoajien karsinta	22
Soveltuvuusvaatimusten asettaminen vammaispalveluiden hankinnassa	22
Pakolliset ja harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet ja ESPD	22
Hankinnan kohteen kuvaaminen vammaispalveluhankinnassa	23
Laadun asettaminen vammaispalveluiden hankinnassa	23
Vähimmäisvaatimukset laadun asettamisessa	24
Vertailuperusteet laadun asettamisessa	25
Asiakaskohtainen suoramarkinta vammaispalveluissa	26
Puitesopimukset vammaispalvelun hankinnoissa	26
Mikä on puitejärjestely?	26
Puitesopimuksen sopimuskausi	27
Puitesopimuksen valintaperuste	27
Puitesopimuskauden päättymisen	28
Hankintapäätös, odotusaika ja sopimuksen solminen vammaispalvelun hankinnassa	28
Sopimuksen aikainen yhteistyö ja hankintasopimuksen valvonta vammaispalvelun hankinnassa	29
Lähteet	30

Vammaispalvelujen järjestämisen vaihtoehdot

Järjestäminen omana toimintana, palvelusetelillä tai julkisena hankintana

Vammaispalvelujen ja muiden lakisääteisten sosiaalipalvelujen järjestämisvastuu on kunnalla. Kunta voi järjestää sille laissa säädetty tehtävät itse tai sopia järjestämisvastuun siirtämisestä toiselle kunnalle tai kuntayhtymälle.

Kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat palvelut itse tai hankkia ne julkisena hankintana sopimukseen perustuen palveluntuottajalta ostopalveluna. Kun palvelut järjestetään omana toimintana, ne tuotetaan kunnan tai kuntayhtymän oman organisaation ja henkilöstön toteuttamina. Ostopalveluita tuottavat yritykset ja järjestö- tai säätiötaustaiset tuottajat. Kunta voi tuottaa vammaispalvelut myös palvelusetelillä, sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä annetun lain mukaisesti.

Kunnalla säilyy palveluja ulkoistettaessa palvelujen järjestämisvastuu ja kunta vastaa edelleen siitä, että palveluntuottaja tuottaa palvelut lain ja solmitun sopimuksen mukaisesti. Yksityinen tuottaja ei voi toteuttaa niitä tehtäviä, jotka kuuluvat viranomaistehtäviin. Näitä ovat esimerkiksi asiakaskohtaisia palveluja koskevien päätösten tekeminen, palvelutarpeen arviointi ja asiakas- tai palvelusuunnitelman tekeminen. Näidenkin tehtävien toteuttamisessa tarvitaan usein ulkoistetun palveluntuottajan kanssa tehtävää tiivistä yhteistyötä.

Kunnan omien ja ulkoistettujen palvelujen on oltava riittävän samantasoisia ja yhteismitallisia, jotta asiakkaiden tasapuolinen kohtelu toteutuu. Tämä ei kuitenkaan estä asiakkaan yksilöllisen tilanteen ja tarpeiden sekä itsemääräämisoikeuden huomioimista palvelussa.

Palveluseteli

Palvelusetelituotannossa kunta hyväksyy asettamiensa vähimmäisvaatimusten perusteella halukkaat palveluntuottajat toimittajarekisteriin, josta asiakas valitsee itselleen sopivan palveluntuottajan.

Kunta voi myöntää palvelusetelin tasasuuruksena kaikille palvelua käyttäville asiakkaille tai tulosisidonnaisena, jolloin asiakkaan säännölliset tulot vaikuttavat palvelusetelin arvoon. Vammaispalvelut ja kehitysvammaisten henkilöiden erityishuolto-ohjelmaan merkityt palvelut on pääosin säädetty sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetussa laissa asiakkaalle maksuttomiksi. Tällöin palvelusetelin on katettava kaikki palvelun kustannukset, eikä asiakkaalle jää omavastuusuutta.

Niissä palveluissa, joissa asiakasmaksu peritään, tulisi palvelusetelin arvoa määriteltäessä ottaa huomioon, että kaikilla on tuloista riippumatta mahdollisuus käyttää palvelusetelillä hankittavia palveluja. Muutoin on odotettavissa, että kiinnostus palvelusetelin käyttöön jää vähäiseksi, koska palvelun kustannukset ylittävät monen asiakkaan maksukyvyn.

Palvelusetelin sääntökirja ja palveluntuottajien hyväksyminen

Palvelusetelijärjestelmä on usein hallinnollisesti julkista hankintamenettelyä kevyempi tapa järjestää kunnan palvelu. Koska kaikki asetetut vaatimukset täyttävät palveluntuottajat yleensä hyväksytään toimittajarekisteriin, ei palvelusetelijärjestelmää ole ollut tarpeen säännellä yksityiskohtaisella lainsäädännöllä siten kuin julkista hankintamenettelyä.

Palvelusetelijärjestelmän käyttöönotto edellyttää kunnan päätöstä palvelusetelin käyttöönotosta palvelussa sekä sääntökirjan laatimista. Sääntökirja on asiakirja, joka sisältää palvelusetelilain ja kunnan asettamat vaatimukset palvelusetelitoiminnalle. Sen ehdot koskevat palveluntuottajaa ja välillisesti myös asiakas-

ta. Sääntökirjan keskeisiä ehtoja ovat palveluille asetettavat vähimmäisvaatimukset, palveluntuottajille asetettavat hyväksymisehdot, asiakkaan asemaan liittyvät ehdot sekä palvelusetelin arvon määrittäminen. Kunta valitsee palvelusetelituottajat joko hyväksymismenettelyllä taikka kilpailuttamalla.

Sääntökirjaa voidaan täydentää ja muuttaa sen ehtojen mukaisesti, kunnan päätöksin. Kunnan asettamien vaatimusten on oltava syrjimättömiä ja perustuttava puolueettomasti arvioitaviin seikkoihin.

Julkisen hankinnan etuna palvelusetelijärjestelmään verrattuna on, että kilpailutuksessa kunta voi asettaa palveluseteliin verrattuna täsmällisempiä ja tarkempia ehtoja esimerkiksi sille, miten asiakkaan palvelu valitaan.

Julkinen hankinta

Kunta tai kuntayhtymä voi tuottaa järjestämisvastuulleen kuuluvat vammaispalvelut julkisena hankintana, ostopalvelusopimukseen perustuen. Tuottaminen julkisena hankintana voi täydentää kunnan omaa tuotantoa tai toimia yhdistettynä palvelusetelituottamiseen.

Ostopalvelut on toteutettava hankintalain (laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista) mukaisesti. Hankintalain kynnysarvon ylittävät hankinnat voidaan toteuttaa kilpailutukseen perustuen jollain hankintalain mukaisella hankintamenettelyllä taikka suoramarkkinointina. Suoramarkkinoinnille on hankintalaissa tiukat edellytykset, joista säädetään hankintalain 40 ja 41 §:ssä. Lisäksi hankintalaki mahdollistaa sosiaali- ja terveystalouden asiakaskohtaisen suoramarkkinoinnin, jonka edellytyksistä säädetään 110 §:ssä.

Palveluseteli vai julkinen hankinta, järjestämistavan merkitys asiakkaan kannalta

Palvelusetelin tarkoituksena on lisätä asiakkaan valinnan mahdollisuuksia ja parantaa palvelujen saatavuutta.

Palvelusetelijärjestelmässä sopimuksen osapuolina ovat toimittajarekisterissä oleva palveluntuottaja ja asiakas. Palvelusetelijärjestelmässä kunta ei siis tee sopimusta palvelusetelituottajan kanssa. Esimerkiksi tilanteessa, jossa palvelu ei vastaa sovittua tai asiakas on muuten tyytymätön, on asiakkaan itse tehtävä palveluntuottajalle virheilmoitus eli reklamaatio. Tämä ei poista kunnan velvollisuutta valvoa palveluntuottajan toimintaa.

Asiakas tekee sopimuksen valitsemansa palveluntuottajan kanssa sen jälkeen, kun kunta on tehnyt asiakkaalle päätöksen palvelusetelistä. Sopimuksen on täytettävä palvelusetelin sääntökirjan ehdot. Asiakkaan aseman riittävä turvaaminen onkin eräs sääntökirjan keskeinen tehtävä. Asiakas voi tarvittaessa ostaa palveluntuottajalta lisäpalveluja. Näin ei kuitenkaan saa kiertää palvelun maksuttomuutta koskevia lain säännöksiä.

Julkiseen hankintaan perustuvassa järjestämisessä sopimussuhde palvelujen tuottamisesta syntyy hankintayksikön (kunta tai kuntayhtymä) ja palveluntuottajan välillä. Asiakas, eli palvelujen käyttäjä ei siis ole osallisena sopimuksessa. Tämä on asiakkaan kannalta keskeinen ero verrattuna palvelusetelituottamiseen, jossa asiakas solmii itse palvelua koskevan sopimuksen palveluntuottajan kanssa.

Tällöin kunta huolehtii esimerkiksi siitä, että palvelua koskevasta virheestä tehdään asianmukainen virheilmoitus palveluntuottajalle.

Eri järjestämistapojen vaikutukset markkinoihin

Sekä vammaispalvelujen järjestäminen julkisena hankintana että palvelusetelillä vaikuttavat markkinoihin ja näitä vaikutuksia on tärkeää pyrkiä hallitsemaan.

Tarjouskilpailujen yleistymistä sote-palveluissa voidaan pitää yhtenä syynä käynnissä olevaan palveluntuottajien keskittymiskehitykseen. Pienten toimittajien katoaminen markkinoilta voi johtaa markkinoiden yksipuolistumiseen ja liian keskittymisen seurauksena hintojen nousu on mahdollinen seuraus.

Julkisen hankinnan tarjousmenettelyn toteutuksessa keskeistä on huolehtia siitä, että eri kokoiset ja erilaista oikeudellista muotoa edustavat toimijat voivat osallistua kilpailutuksiin. Järjestelyjä, jotka sulkevat markkinat pitkäksi aikaa tulisi välttää. Tämä ei kuitenkaan tarkoita, että yksittäisen asiakkaan pitkäaikaiseen tarpeen vastaavat palvelut tulisi toistuvasti kilpailuttaa.

Hankintayksikkö voi edistää erikokoisten ja laatuisten tarjoajien pysymistä markkinoilla esimerkiksi seuraavilla toimilla

- tarjouspyynnön julkaisemista edeltää palveluntuottajille pidettävä info-tilaisuus,
- tarjouspyyntö ja tarjousmenettely ovat mahdollisimman selkeitä,
- tarjouksen tekeminen ei edellytä tarjoajilta kovin suuria taloudellisia panostuksia,
- kysymys-vastaus-kanavan kysymyksiin vastaamiseen panostetaan tarjousaikana,
- suuremmat hankinnat on jaettu osiin, joita myös pienet toimijat voivat tarjota,
- vähimmäisvaatimuksissa vältetään liian tiukkoja ehtoja tai laajoja monialaisia osamisvaatimusten yhdistelmiä, jos se ei palvelun kannalta ole välttämätöntä,
- tarjousajat ovat riittävän pitkiä eivätkä ne ajoitu keskeiseltä osin loma-aikoihin ja
- hankintayksikkö tekee yrittäjäyhteistyötä myös tarjouskierrosten välillä.

Vammaispalvelun järjestäminen julkisena hankintana

Vammaispalvelun hankintaan sovellettavat säännökset

Hankintalaki, eli laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista uudistui 1.1.2017 alkaen. Muutos vaikutti merkittävästi vammaispalvelujen ja muiden sosiaali- ja terveyspalvelujen kilpailuttamiseen. Kilpailuttamisen kynnsarvo nousi ja hankintamenettelyihin tuli huomattavaa harkinnanvaraa. Tarkoituksena on mahdollistaa joustavammat hankintamenettelyt hankintoihin, joilla on suurta merkitystä asiakkaan kannalta.

Kunnan vammaispalvelun hankinnat kuuluvat yleensä hankintalain liitteen E mukaisiin sosiaali- ja terveyspalveluihin. Näiden palvelujen ja muiden erityisten palveluhankintojen kilpailuttamista koskevaa hankintamenettelyä säännellään hankintalain 12 luvussa.

Sosiaali- ja terveyspalveluhankintojen kilpailuttamiseen sovelletaan hankintalain I osaa, eli lukuja 1 – 4 ja IV osan lukuja 14 – 17. Tämän lisäksi sovelletaan 7 lukua, jossa säädetään hankintailmoituksesta, suora-hankintoja koskevia 40 ja 41 §:iä ja sähköistä tiedonvaihtoa koskevaa 62 §:ää silloin, kun tietoja vaihdetaan sähköisesti. Hankintayksikön tulee soveltaa 80 §:n mukaisia tarjoajan pakollisia poissulkemisperusteita ja se voi soveltaa 81 §:n harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita. Hankintayksikkö voi lisäksi halutessaan soveltaa 82 – 86 §:ä joissa säädetään ehdokkaiden ja tarjoajien korjaavista toimenpiteistä ja soveltuvuutta koskevien vaatimusten asettamisesta.

Lisäksi sosiaali- ja terveyspalveluiden hankinnoissa on noudatettava hankintojen yleisiä periaatteita, joista säädetään hankintalain 3 §:ssä. Tämä tarkoittaa, että hankintayksikön on kaikissa hankinnoissaan kohdeltava hankintamenettelyn osallistujia ja muita toimittajia tasapuolisesti ja syrjimättömästi sekä toimittava avoimesti ja suhteellisuuden vaatimukset huomioon ottaen.

Vammaispalvelun hankinnan kynnsarvot

Hankintalain kynnsarvoista säädetään lain 25 §:ssä, jonka mukaan liitteen E mukaiset sosiaali- ja terveyspalvelut on kilpailutettava silloin, kun niiden hankintalain mukaisesti laskettu ennakoitu arvo on 400.000 euroa tai enemmän. Vammaispalveluhankinnat kuuluvat yleensä liitteen E piiriin, mutta tämä on tarkastettava jokaisen hankinnan kohdalla erikseen. Tämä tapahtuu CPV-koodien, eli hankintailmoituksissa käytettävien numerokoodien avulla. Mikäli toteutettavan hankinnan CPV-koodi löytyy hankintalain liitteen E kohdista 1 – 4, on kyseessä kevyemmin menettelyin kilpailutettava sosiaali- ja terveyspalveluhankinta.

Sote-hankinnoissa ei ole erillistä EU-kynnsarvoa. Kaikki kansallisen kynnsarvon ylittävät sote-hankinnat kilpailutetaan hankintalain 12 luvun mukaisesti eikä EU-menettelyitä ole tarpeen käyttää arvoltaan suurissakaan hankinnoissa. Tällä tavoitellaan vammaispalveluhankintojen ja muiden sote-hankintojen toteuttamiseen joustavuutta ja mahdollisuutta esimerkiksi asiakkaan tarpeiden huomioimiseen.

Hankintalain sote-palveluja koskevat kevennetyt säännöt ja korkeampi kynnsarvo koskevat vain palveluhankintoja. Esimerkiksi terveydenhuollon tarvikkeita koskee tavarahankinnan kynnsarvo, joka on 60 000 euroa.

Hankintalain kynnsarvon alittavat vammaispalveluhankinnat on toteutettava hankintayksikön omien, pienhankintoja koskevien ohjeiden mukaan. Niiden toteuttamisessa on lisäksi noudatettava hankintojen yleisiä periaatteita.

Hankinnan ennakoidun arvon laskeminen ja pilkkomiskielto

Sosiaali- ja terveystalushankinnan ennakoidun arvon laskemista koskevat säännöt löytyvät hankintalain 27 – 31 §:stä. Hankinnan ennakoitu arvo ratkaisee, sovelletaanko hankintaan hankintalakia. Erilaisia hankintoja koskevat omat, toisistaan eroavat laskentasääntönsä.

Pääpiirteissään tyyppillisen, toistaiseksi tai määräajaksi voimassa olevan palveluhankinnan ennakoidun arvon laskemisen säännöt ovat seuraavat:

- Ennakoidun arvon perusteena on käytettävä suurinta maksettavaa kokonaiskorvausta ilman arvonlisäveroa,
- arvioinnin on perustuttava hankintailmoituksen julkaisemisen tai muun hankintamenettelyn alkamisajankohdan arvoon,
- arvoa laskettaessa on otettava huomioon myös hankinnan mahdolliset vaihtoehtoiset toteuttamistavat ja hankintasopimukseen sisältyvät optio- ja pidennysehdot,
- jos hankinta toteutetaan osakokonaisuuksina, on kaikkien osien ennakoitu arvo otettava huomioon.

Sellaisissa palveluhankintasopimuksissa, joissa ei ilmoiteta kokonaishintaa, ennakoidun arvon laskennassa perusteena on käytettävä joko:

- määräajaksissa, enintään 48 kuukautta voimassa olevissa hankintasopimuksissa voimassaolon aikaista ennakoitua kokonaisarvoa tai
- toistaiseksi voimassa olevissa tai yli 48 kuukautta voimassa olevissa hankintasopimuksissa kuukausiarvoa kerrottuna luvulla 48.

Ennakoidun arvon laskentaan sovellettavat säännöt on tarkastettava hankintakohtaisesti ja laskettava hankinnan ennakoitu arvo juuri kyseiseen hankintaan sovellettavien sääntöjen mukaisesti.

Hankintaa ei saa pilkkoa eriin tai laskea sen arvoa poikkeuksellisin menetelmin hankintalain säännösten soveltamisen välttämiseksi. Hankintoja ei muutenkaan saa yhdistellä keinotekoisesti hankintalain säännösten soveltamisen välttämiseksi. Hankintayksiköllä on kuitenkin laaja harkintavalta tarkoituksenmukaisten ja toimivien hankintakokonaisuuksien muodostamisessa.

Asiakkaan huomioiminen vammaispalvelun hankinnassa

Vammaispalvelujen käyttäjien tarpeiden huomioiminen hankinnassa

Palvelujen käyttäjien tarpeiden huomioon ottamisesta hankinnoissa säädetään hankintalain 108 §:ssä. Säännös on uusi ja sen tarkoituksena on muistuttaa hankintayksiköitä velvollisuudesta noudattaa palvelujen sisältöä koskevan lainsäädäntöä.

Palvelun käyttäjien yksilöllisten ja pitkäaikaisten sekä toistuvien hoito- tai sosiaalipalvelujen turvaamiseksi hankintayksikön on otettava huomioon käyttäjien erityistarpeet ja kuuleminen siten kuin muualla laissa säädetään. Hankintayksikön on myös otettava huomioon palvelujen laatuun, jatkuvuuteen, esteettömyyteen, kohtuuhintaisuuteen, saatavuuteen ja kattavuuteen, eri käyttäjäryhmien erityistarpeisiin, käyttäjien osallistumiseen ja vaikutusmahdollisuuksien lisäämiseen sekä innovointiin liittyvät tekijät.

Vammaispalvelun hankinnat on järjestettävä siten, että palveluja koskevaa lainsäädäntöä kokonaisuudessaan noudatetaan ja käyttäjäryhmien erityistarpeet huomioidaan.

Palvelun käyttäjän asemaa voidaan vahvistaa esimerkiksi seuraavilla keinoilla:

- selvittämällä käyttäjäryhmien tarpeet yhdessä käyttäjäryhmien kanssa ja esimerkiksi asiakaskohtaisten palvelutarpeen arvioiden ja palvelusuunnitelmien kautta saadun tiedon keräämisellä,
- kuvaamalla palvelun käyttäjän asemaan liittyvät seikat riittävän yksityiskohtaisesti ja velvoittavasti,
- asettamalla vertailuperusteet siten, että ne kohdistuvat ennemminkin asiakkaalle lisäarvoa tuottaviin seikkoihin kuin asioihin, joilla on suora hintavaikutus,
- kilpailuttamalla erityisesti pitkäkestoiset palvelut ”eteenpäin” eli kilpailuttamalla vain uudet asiakkuudet ja huolehtimalla sopimusehdoilla asiakaskohtaisen palvelun jatkuvuudesta,
- mahdollistamalla asiakkaan oma valinta palveluntuottajan valinnan perusteena,
- tukemalla sopimusehdoissa ja kannustimilla henkilöstön pysyvyyttä ja -laatua,
- tukemalla sopimusehdoilla ja kannustimilla asiakkaan mahdollisuutta osallistua palvelujensa sisällön määrittämiseen myös sopimuskaudella,
- tukemalla sopimusehdoilla ja kannustimilla hyvän asiakastytyväisyyden toteutumista ja
- ottamalla sopimukseen muutosmekanismi, joilla asiakaskohtaisen palvelun sisältöön voidaan tehdä tarvittavat muutokset.

Asiakkaan asemaa ja valinnanvapauden toteutumista edistää hankintojen järjestäminen siten, että tarjouspyyntöjen vähimmäisvaatimukset ja ehdot muotoillaan mahdollistamaan eri oikeudellista muotoa (yritykset, järjestötaustaiset toimijat jne.) edustavien ja erikokoisten toimijoiden menestyminen. Näin hankintayksikkö voi kilpailuttaa asiakkaan saataville mahdollisimman monipuolisen valikoiman palveluita ja ylläpitää toimivia kilpailuolosuhteita markkinoilla.

Sopimuskaudella palvelujen käyttäjien erityistarpeiden huomioiminen edellyttää, että tilaaja valvoo asetettujen vaatimusten ja ehtojen noudattamista. Erityisen tärkeää on seurata toteutumista sopimuskauden alkuvaiheessa, jotta palvelun tuottaminen asettuu sovittuihin raameihin. Tarvittaessa poikkeamiin on puututtava. Säännölliset asiakastytyväisyyskyselyt ja asiakasillat edistävät palvelussa olevien poikkeamien esille tuloa ja toimivat käyttäjien osallisuuden toteuttamiseen keinona sopimuskauden aikana.

Palvelun pysyvyys ja jatkuvuus vammaispalveluhankinnoissa

Hankintalain 108 § edellyttää, että pitkäkestoisia hoito- ja asiakassuhteita koskevan sosiaali- ja terveystalvelun hankinnassa hankintayksikön on määritettävä sopimusten kesto ja muut ehdot siten, että sopimuksista ei muodostu kohtuuttomia tai epätarkoituksenmukaisia seurauksia palvelun käyttäjille.

Hankintalain esitöissä korostuu haavoittuvassa asemassa olevien asiakasryhmien asema. Hankintalain 12 luvun sääntelyllä ja erityisesti hankintayksikölle 108 §:ssä säädettyllä velvollisuudella ottaa palveluja koskeva lainsäädäntö ja käyttäjien erityistarpeet huomioon tavoitellaan muutosta käyttäjien asemaan.

Kun kyseessä ovat palvelut, joiden laadulla ja jatkuvuudella on käyttäjien kannalta suuri merkitys, on asiakkaan asemaan kiinnitettävä huomiota kautta linjan hankinnan valmistelussa, tarjouspyynnön ja sopimusehtojen laadinnassa, hankintaprosessissa ja sopimuskauden aikana. Hankintalainsäädäntö ei lain esitöiden mukaan pääsääntöisesti aseta rajoituksia hankintasopimusten pituudelle, vaan esimerkiksi toistaiseksi voimassa olevien sopimusten tekeminen on useimmissa tilanteissa mahdollista.

Sosiaalihuollon lainsäädännössä säädetään velvoittavasti muun muassa asiakkaan edun huomioimisesta palveluissa ja asiakkaan osallistumisesta palvelujen arviointiin, suunnitteluun ja toteutukseen. Palvelujen käyttäjien perusoikeuksien, kuten henkilökohtaisen vapauden, yksityisyyden suojan, perhe-elämän suojan toteutuminen hankittavassa palvelussa on varmistettava.

Pitkäaikaisia palveluita hankittaessa on otettava huomioon muun ohella sosiaalihuoltolain 38 §, jonka mukaan henkilöille, joiden tuen tarve on pysyvä tai pitkäaikainen, tuki on pyrittävä järjestämään siten, että turvataan palvelujen jatkuvuus, ellei palvelujen muuttaminen ole asiakkaan edun mukaista. Tämä velvoittaa hankintayksikön tarkastelemaan erityisesti niitä tarjouspyynnön ja sopimuksen ehtoja, jotka vaikuttavat palvelun pysyvyyteen, henkilökunnan vaihtuvuuteen ja vastaaviin, pitkäkestoisessa palvelussa merkityksellisiin seikkoihin. Hankittaessa ihmisten elämän mittaisia palveluja voidaan hankinnat järjestää niin, ettei kenenkään ei tarvitse vaihtaa kotiaan uuden kilpailutuksen myötä. Esimerkiksi asumispalveluissa kunkin asiakkaan palvelut kilpailutetaan lähtökohtaisesti vain kerran.

YK:n vammaissopimus ja julkiset hankinnat

YK:n yleissopimus vammaisten henkilöiden oikeuksista edellyttää, että vammaisten henkilöiden itsemääräämisoikeutta kunnioitetaan ja että heillä on vapaus tehdä omat valintansa yhdenvertaisesti muiden kanssa. Erityisesti asumispalveluita hankittaessa on otettava huomioon, että vammaisilla henkilöillä tulee olla yhdenvertaisesti muiden kanssa mahdollisuus valita asuinpaikkansa sekä se, missä ja kenen kanssa he asuvat.

Hankintalain esitöiden mukaan vammaissopimuksen 19 artiklan mukainen velvoite turvata vammaisten henkilöiden yhdenvertainen oikeus elää yhteisöissä voi merkitä muun ohella velvollisuutta huomioida ensisijaisesti yksilöllisesti kunkin vammaisen henkilön oma käsitys hänen avun- tai palvelutarpeesta ja palveluiden järjestämistavasta. Tämä olisi huomioitava erityisesti hankittaessa sellaisia palveluita ja tukitoimia, joilla on vaikutusta vammaisen henkilön henkilökohtaisen vapauden, yksityisyyden suojan ja itsemääräämisoikeuden toteutumiseen. Esimerkiksi henkilökohtaisen avun palvelua ja asumispalveluja voitaisiin luonnehtia palveluiksi, joilla on esitöissä tarkoitettu, edellä mainittu vaikutus.

Palvelun käyttäjien aseman ja oikeuksien turvaaminen tapahtuu erityisesti palvelun vähimmäisvaatimusten asettamisella ja sopimusehtojen kautta sekä turvaamalla käyttäjien osallistuminen hankintaprosessiin. Näitä on selostettu tässä artikkelissa jäljempänä.

Vammaispalveluiden hankinnassa noudatettava palvelujen sisältöä koskeva lainsäädäntö

Vammaispalvelujen hankinnan toteuttamisessa on huomioitava sosiaalihuollon yleis- ja erityislainsäädäntö, jossa säädetään velvoittavasti muun muassa palvelun käyttäjän edun ja tarpeen huomioon ottamisesta sekä käyttäjän osallistumisesta ja kuulemisesta.

Palvelun käyttäjä on huomioitava kaikissa palvelun järjestämisen vaiheissa, palvelutarpeen arvioinnissa, suunnittelussa, palveluja koskevassa päätöksenteossa sekä palvelujen toteuttamisessa. Jos kunta järjestää palvelut hankkimalla ne muilta toimijoilta kilpailuttamalla, on sen otettava huomioon palvelujen sisältöä sekä palveluprosessia koskeva lainsäädäntö, mukaan lukien palvelun käyttäjien oikeuksien toteutuminen.

Keskeinen vammaispalvelujen järjestämiseen ja toteuttamiseen liittyvä lainsäädäntö on seuraava:

- Perustuslaki (731/1999)
- Hallintolaki (434/2003)
- Sosiaalihuoltolaki (1301/2014)
- Laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta ja oikeuksista (812/2000)
- Laki sosiaalihuollon asiakasasiakirjoista (254/2015)
- Laki vammaisuuden perusteella annettavista palveluista ja tukitoimista (380/1987)
- Asetus vammaisuuden perusteella annettavista palveluista ja tukitoimista (759/1987)
- Laki kehitysvammaisten erityishuollosta (519/1977)

Lisäksi on noudatettava lakina voimassa olevan YK:n vammaissopimuksen sääntelyä (sopimussarja 27/2016) erityisesti siltä osin kuin sääntely on riittävän tarkkaraista.

Asiakkaan osallisuus ja sen toteuttaminen vammaispalvelun hankinnassa

Hankintalain 108 § edellyttää vammaispalvelujen käyttäjien osallisuuden ja vaikutusmahdollisuuksien toteuttamista hankinnan kaikissa vaiheissa. Käyttäjien tehokas osallistaminen on eräs keino toteuttaa hankintalain vaatimusta siitä, että hankinnoissa on huomioita käyttäjäryhmien erityistarpeet ja innovointi.

Hankintaprosessin suunnittelussa on lisäksi huomioitava, että tapauskohtaisesti hallintolaki ja laki sosiaalihuollon asiakkaan asemasta voivat edellyttää yksittäisen asiakkaan kuulemistä tai mielipiteen selvittämistä. Asiakkaan kuuleminen on tarpeen esimerkiksi silloin, kun toteutettavalla hankinnalla on selkeitä, kielteisiä vaikutuksia yksittäisen asiakkaan palveluun.

Käyttäjien osallisuus voidaan toteuttaa esimerkiksi

- paikallisen vammaisneuvoston tai järjestöjen kautta,
- pyytämällä palvelun käyttäjiä ja heitä edustavia tahoja, kuten järjestöjä mukaan markkinavuoropuheluun tai miettimällä palveluntuottajille tehtäviä kysymyksiä heidän kanssaan,
- järjestämällä tilaajan ja palvelun käyttäjiä edustavien tahojen työpajoja esimerkiksi palvelukuvauksen ja vertailuperusteiden ideointiin,
- selvittämällä käyttäjien kyseiseen palveluun liittyviä toiveita (esimerkiksi asumistoiveita) kyselyillä ja työpajatyöskentelyssä ja
- hyödyntämällä ajankohtaisia palvelusuunnitelman päivityksiä osallistumisen keinona erityisesti niiden asiakasryhmien kohdalla, joille osallistuminen yleisiin tilaisuuksiin tai sähköiseen vuorovaikutukseen ei sovi.

Osallisuuden toteuttamisessa on huolehdittava siitä, että eri käyttäjäryhmät ovat riittävästi edustettuina. Siten pelkästään sähköisesti tapahtuvaa osallisuutta ei voida pitää vammaisten henkilöiden osallistumisen keinona riittävänä. Käytettävien sähköisten keinojen on lisäksi oltava käyttäjäryhmän kannalta esteettömiä

ja saavutettavia. Vammaisten henkilöiden osallisuuden toteutuminen voi edellyttää tulkitsemispalvelua, puhetta tukevien tai korvaavien kommunikaatiokeinojen toteuttamista tai muita järjestelyjä. Käyttäjien lisäksi ja rinnalla voi tilanteesta riippuen olla tarpeen toteuttaa omaisten tai läheisten osallisuus. Lasten palveluissa on huomioitava sekä lapsen oma että vanhempien osallistuminen.

Toimiva vuorovaikutus käyttäjäkunnan kanssa tuo parhaimmillaan tärkeää tietoa palvelujen toteuttamisen perustaksi. Riittävä ja ajoissa toteutettu tiedotus ja vuorovaikutus ehkäisevät ennalta hankintojen toteuttamiseen liittyviä pelkoja ja riitoja. Käyttäjille on esimerkiksi tärkeää kertoa aikaisessa vaiheessa, keitä kilpailutukset koskevat ja miten ne vaikuttavat palvelujen piirissä jo olevien asiakkaiden asemaan.

Yksittäisen asiakkaan kuuleminen voi olla tarpeen esimerkiksi silloin, kun hankinnan toteuttamisen seurauksena asiakkaan palveluun tulee merkittäviä muutoksia. Etenkin kuuleminen ja asiakkaan mielipiteen selvittäminen on tarpeen, jos muutokset ovat asiakkaan kannalta kielteisiä. Tällöin voi tapauskohtaisesti olla tarpeen tehdä asiakkaalle myös uusi palvelua koskeva päätös. Kuulemisen toteuttamisesta ja toteuttamistavasta säädetään hallintolain 6 luvussa.

Palvelun kohtuuhintaisuus, saatavuus ja kattavuus sekä innovointi

Hankintayksikön eräänä tehtävä on toteuttaa hankinta siten, että toteutustapa edistää palvelun kohtuuhintaisuutta. Hankintojen kohtuuhintaisuutta voidaan edistää yksittäisessä hankinnassa sekä pitkällä tähtäimellä. Laajemmasta näkökulmasta katsoen erityisesti hankintojen järjestäminen niin, että palveluja tuottamaan pääsee monipuolinen joukko erikokoisia ja erilaista oikeudellista muotoa edustavia palveluntuottajia edistää toimivia markkinoita ja siten todennäköisesti palvelujen hyvää hinta-laatusuhdetta. Samalla toteutetaan maakuntien ja kuntien elinkeinopoliittisia tavoitteita.

Hankittavan palvelun hinnan muodostumiseen vaikuttavat monet tekijät, joista kaikkiin hankintayksikkö ei voi toimillaan vaikuttaa. Hankintayksikkö voi edistää vammaispalveluhankintojen kohtuuhintaisuuden ja hyvän hinta-laatusuhteen toteutumista yksittäisessä hankinnassa esimerkiksi

- huolehtimalla siitä, että tarjouspyyntö laaditaan siten, että erikokoiset ja erilaisia oikeudellisia muotoja edustavat tarjoajat voivat menestyä tarjouskilpailuissa,
- välttämällä suuria hankintakokonaisuuksia, joita ei ole jaettu osiin pienten ja keskisuuren palveluntuottajien tarjoamisen mahdollistamiseksi,
- hyödyntämällä uusia hankintamenettelyitä, kuten dynaamisen hankintamenettelyn kaltaista järjestelyä, jotka mahdollistavat uusien palveluntuottajien pääsyn toimittajiksi myös sopimuskauden aikana,
- välttämällä suuria puitejärjestelyjä, joiden kesto on pitkä ja joiden piiriin uudet palveluntuottajat eivät sopimuskauden aikana pääse,
- välttämällä hankinnan kohteeseen nähden liian tiukkojen ja monialaisten vaatimusten asettamista tarjouspyynnöissä,
- asettamalla tarjouspyynnössä tavoitteita vaikuttavuuden ja tulosten saamiseksi,
- asettamalla tarjouspyynnössä kiinteän hinnan ja suorittamalla palveluntuottajan valinnan laadun perusteella ja
- valvomalla ja varmistamalla, että luvattu vähimmäislaatu ja vertailun perusteena ollut laatu toteutuu sopimuskaudella ja puuttumalla poikkeamiin tehokkaasti.

Palvelujen saatavuuden kannalta merkityksellistä on esimerkiksi se, että käyttäjän saatavilla on palveluja, jotka edustavat erilaisia järjestämistapoja (asumispalvelut yhteisössä ja kotiin annettuina jne.) ja että palvelujen sijainti mahdollistaa asiakkaan valinnan. Saatavuuteen ja kattavuuteen liittyy esimerkiksi se, miten palveluntuottajan kanssa solmittu sopimus mukautuu sopimuskaudella asiakkaan tarpeiden ja toiveiden mukaisesti. Koska julkisen hankintasopimuksen muuttaminen on lähtökohtaisesti erittäin rajoitettua, on muutoksiin tärkeää varautua ja tarjouspyynnön laatimisvaiheessa laatimalla sopimusluonnokseen riittävän joustovaran mahdollistavat sopimusehdot. Esimerkiksi tarjouspyynnössä mainittujen tavoitteiden saavuttaminen voi edellyttää muutoksia sopimuskauden alussa solmitun sopimuksen sisältöön. Sopimuksen muuttamisen mekanismi suhteessa tavoitteisiin voidaan kuvata sekä tarjouspyynnössä että hankintasopimuksessa.

Julkisen hankinnan vaiheet vammaispalvelun hankinnassa

Vammaispalvelut kuuluvat vaativiin sosiaalipalveluihin, joiden toteuttaminen edellyttää hyvää palvelun sisällöllistä osaamista ja hankintalain sosiaali- ja terveystieteiden kilpailuttamisen osaamista. Hankinnan toteuttaminen pienellä ydintiimillä, jossa on esimerkiksi 3 - 4 jäsentä, on usein toimiva käytäntö. Tiimillä on tärkeää olla riittävä päätösvalta. Käytännön kokemusten valossa liian suuria työryhmiä kannattaa välttää, koska vastuu hajaantuu ja tarjouspyynnön innovatiiviset ehdot voivat vesittyä konsensusta esittäessä.

Riittävän ajan ja resurssien varaaminen on välttämätöntä. Hankinnan toteutus suunnitteluvaiheesta sopimuksen solmimiseen vie puolisen vuotta, mikäli projekti on hyvin aikataulutettu ja resursoitu.

Hankinnan valmisteluvaiheessa päätetään käytettävä hankintamenettely, laaditaan tarvittavat asiakirjat (tarjouspyyntö, palvelukuvaus, valinta- ja vertailuperusteet, sopimusluonnos jne.). Valmistelussa päätetään tulevan sopimuksen kesto ja muut ehdot sekä arvioidaan hankinnan ennakoitu arvo.

Hankinnan toteuttamisen vaiheet ovat tiivistetysti seuraavat (esitetty myös kuvassa 1):

1. Tarjouspyynnön valmisteluvaihe

- hankinnan aikataulun laatiminen ja resurssien varmistaminen
- tarjouspyynnön ja keskeisten muiden asiakirjojen luonnosten laatiminen
- markkinakartoituksen toteutus
- palvelun käyttäjien osallisuuden toteutus
- tarjouspyynnön viimeistely

2. Hankintailmoitus Hilma-ilmoituskanavassa ja tarjouspyynnön julkaiseminen

- tarjoajien kysymykset ja niihin vastaaminen
- mahdollinen tarjouspyynnön tarkentaminen, tarvittaessa korjausilmoitus

3. Tarjousten vastaanottaminen ja käsittely

- tarjousten avaus
- soveltuvuuden ja tarjouspyynnön mukaisuuden tarkastus
- tarjousvertailu
- voittajan valinta

4. Hankintapäätös ja tiedoksianto

5. Odotusajan kulumisen ja sopimuksen solminen



Kuva 1. Sote-hankinnan vaiheet.

Hankintamenettelyt vammaispalvelun hankinnassa

Hankintamenettelyä koskeva hankintalain 109 § jättää hankintayksikön harkintavaltaan sen, minkälaista menettelyä se haluaa käyttää sosiaali- ja terveystalushankintojen kilpailuttamisessa. Kilpailuttamisessa on noudatettava hankintalain 12 lukua ja siinä määritellyjä muita hankintalain säännöksiä. Lisäksi on noudatettava hankintojen yleisiä periaatteita.

Hankintayksiköllä olisi lain esitöiden mukaan laaja harkintavalta menettelyn käytön valinnassa ja soveltamisessa. Menettelyn valinnassa ja määrittelyssä on kuitenkin otettava huomioon hankintalain 3 §:ssä säädetty, menettelyn tasapuolisuutta ja syrjimättömyyttä koskevat periaatteet.

Hankintayksikkö ei ole sidottu hankintalaissa 5 luvussa kuvattuihin, EU-hankinnoissa käytettäviin menettelyihin (esimerkiksi avoin ja rajoitettu menettely), vaan voi luoda oman, asiakaslähtöisen hankintamenettelyn. Hankintayksikkö voi myös yksinkertaistaa lain 5 luvussa kuvattuja EU-menettelyjä. Tarjouskilpailun voi järjestää myös vanhan hankintalain mukaisella avoimella tai rajoitetulla menettelyllä. Silloin menettelyn kulku mukailee vanhan lain sääntöjä. Hankintayksikkö voi myös hyödyntää EU-menettelyissä kuvattua puitejärjestelyä esim. siten, että asiakas tekee lopullisen valinnan palveluntuottajien välillä. Kilpailutus voidaan toteuttaa myös ranskalaisena urakkana, jossa hintataso on kiinteä ja palveluntuottajan valinta perustuu laadun vertailuperusteisiin. Ranskalaisen urakan toteuttaminen edellyttää, että hankintayksiköllä on hyvä käsitys hintatasosta sekä siitä, millaista laatua tietyllä hintatasolla on odotettavissa.

Sosiaali- ja terveystalushankintoja koskevien hankintasääntöjen tarkoituksena on mahdollistaa joustavammat hankintamenettelyt hankintoihin, joilla on suurta merkitystä asiakkaan kannalta. Asiakkaan asema ja muita erityisesti sosiaali- ja terveystalushankintojen kannalta tärkeitä seikkoja on huomioitava hankintalain 108 §:n mukaisesti kaikissa hankinnan vaiheissa, myös menettelyn luomisessa ja valinnassa.

Hankintayksikön on kuvattava käyttämänsä hankintamenettely hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Käytännössä kuvaus otetaan tarjouspyyntöön. Kuvaus on tehtävä siten, että toimittajat pystyvät sen perusteella ennakoimaan käytetyn hankintamenettelyn luonnetta ja kulkua sekä tietävät oman roolinsa menettelyssä. Kuvauksessa on kerrottava, miten hankintamenettely kokonaisuudessaan etenee. Kuvauksessa on hyvä mainita esimerkiksi, sisältääkö menettely tarjoajien määrän rajoittamista tai neuvottelukierroksia, missä vaiheessa tarjoajan odotetaan toimittavan dokumentteja tai tarjous hankintayksikölle ja minkälaisia vaatimuksia menettelyyn yleisesti liittyy.

Liitteen E mukaisissa hankinnoissa ei sovelleta EU-menettelyjen vähimmäistarjousaikoja. Hankintayksikön on kuitenkin varattava tarjoajille kohtuullinen tarjousaika. Kohtuullisen tarjousajan pituus riippuu hankinnan kohteesta, tarjoukseen tarvittavista selvityksistä ja vastaavista seikoista. Hyvin lyhyt tarjousaika ei ole suositeltava. Tarjousaikaa ei tulisi olennaisilta osiltaan sijoittaa loma-aikaan.

Hankintamenettelyesimerkkejä vammaispalveluissa

Alla on esitetty muutamia hankintamenettelyesimerkkejä vammaispalveluhankintoihin ja muihin hankintalain liitteen E mukaisiin sosiaali- ja terveyspalveluhankintoihin. Kuvaukset perustuvat pääosin hankintalain esitöiden lähtökohtiin, mutta on huomattava, että oikeuskäytäntöä aiheesta ei vielä ole. Menettelyjen reunaehdot voivat siis tarkentua lain soveltamisen edetessä.

Neuvotteluja sisältävä menettely

Hankintayksikkö voi muokata hankintalain 34 §:ssä EU-menettelynä kuvatusta neuvottelumenettelystä väljemmän, neuvottelukierroksen tai -kierroksia sisältävän menettelyn. Neuvotteluja sisältävän menettelyn kulku voi olla esimerkiksi seuraava

- hankintailmoitus, neuvottelukutsu ja alustavan tarjouspyynnön julkaiseminen
- ehdokkaiden osallistumishakemukset
- neuvotteluihin tulijoiden valinta asetettujen valintaperusteiden mukaisesti
- neuvottelukierrokset
- lopullisen tarjouspyynnön lähettäminen
- palveluntuottajan tai palveluntuottajien valinta.

Kommentti: Neuvotteluja sisältävä menettely voi olla tarkoituksenmukainen erityisesti silloin, jos hankinnan kohteen, palvelun sisällön, asiakkaan aseman ja muiden vastaavien seikkojen kuvaaminen yksiselitteisesti on vaikeaa taikka jos hankinta sisältää kehittäjäkumppanuuden tyyppisen osan. Neuvottelumenettely voi sopia esimerkiksi erityisen vaativan ja yksilöllisen asumis- tai päiväaikaisen toiminnan palvelun hankintaan.

Toimittajarekisteri

Hankintayksikkö voisi hyödyntää soveltuvien osin erityisalojen hankintalain 57 §:ssä kuvattua toimittajarekisteriä. Toimittajarekisteri perustetaan tarjousskilpailulla, jossa määritellään rekisteriin hyväksymisen ehdot, järjestelyn kesto ja palvelun sisällölliset vaatimukset. Osallistujat voivat ilmoittaa tarjouspyynnön mukaisesti rekisteriin erilaisia luokituksia (esimerkiksi erityisosaamisia, asiakasryhmiä joihin palveluntuottaja on erikoistunut, palvelutyyppejä, erilaisia toteutustapoja, sijaintia tms.). Vaadittavien luokitusten on oltava syrjimättömiä.

Erityisalojen hankintalain mukaan uusien palveluntuottajien on voitava hakea rekisteriin hyväksymistä milloin tahansa. Rekisteriin on hyväksyttävä sellaiset toimittajat, jotka täyttävät hankintayksikön asettamat rekisteröintiehdot. Tältä osin menettely on lähellä palvelusetelijärjestelmää.

Hankintalaki näyttäisi mahdollistavan asiakaskohtaisen palvelun valinnan toimittajarekisteristä siten, että ne kilpailutettaisiin kevennettyä kilpailutusta mukaillen rekisteriin merkittyjen joukosta esimerkiksi niin, että asiakaskohtainen tarjouspyyntö lähetetään niille palveluntuottajille, jotka täyttävät asiakkaan palvelutarpeen mukaisen luokituksen, eli joilla on asiakkaan tarvitseva osaaminen. Asiakas voisi suorittaa lopullisen valinnan soveltuvien palveluntuottajien joukosta itse. Erityisalojen hankintalakia mukaillen asiakaskohtaisen palvelun valinta voitaisiin järjestää myös neuvotteluja sisältävällä menettelyllä.

Hankintayksikön on ilmoitettava toimittajarekisteriä koskevassa ilmoituksessa rekisteriä koskevan järjestelmän kesto. Erityisalojen hankintalain mukaan toimittajarekisterin ehtoja voidaan muuttaa voimassaoloa päättämättä, kunhan muutoksesta ilmoitetaan uudella hankintailmoituksella. Samantapainen mahdollisuus sopimusmuutoksiin on otettu yleisen hankintalain puolella kuvattuun dynaamiseen hankintamenettelyyn, joita voitaisiin soveltuvin osin noudattaa.

Erityisalojen hankintalain tarkoittama toimittajarekisteri voi olla usean hankintayksikön yhteinen, kunhan tästä on ilmoitettu jo alun perin. Kun järjestelmän voimassaolo päättyy, tehdään jälki-ilmoitus.

Kommentti: toimittajarekisterin etuina perinteiseen puitejärjestelyyn verrattuna ovat mahdollisuus uusien palveluntuottajien liittymiseen voimassaoloaikana ja mahdollisuus muuttaa menettelyn ehtoja. Palveluntuottajien jakaminen luokkiin edistää asiakaskohtaisen palvelun valintaa. Luokkiin jakaminen edistäisi asiakkaan tarpeen ja tahdon mukaisen palveluntuottajan valintaa myös yhdistettynä perinteiseen puitejärjestelyyn. Hankintalaki ei myöskään näyttäisi asettavan estettä sille, etteikö puitejärjestelyssä voitaisi mahdollistaa uusien palveluntuottajien liittyminen mukaan sen kestäessä, kunhan mahdollisuus on kuvattu jo hankintailmoituksessa ja tarjouspyynnössä. Toimittajarekisteri sopii korvaamaan esimerkiksi perinteistä asumispalvelun tai muun pitkäkestoisen palvelun puitejärjestelyä.

Dynaamisen hankintamenettelyn sovellus

Hankintayksikkö voi hyödyntää sähköisen menettelyn ja edellä kuvatun toimittajarekisterin yhdistelmää, jolloin menettelyä voidaan kuvata hankintalaissa EU-menettelynä kuvatun dynaamisen hankintamenettelyn sovellukseksi.

Dynaamisella hankintajärjestelmällä tarkoitetaan täysin sähköistä hankintamenettelyä, joka on kestoensa ajan avoin kaikille soveltuvuusehdot täyttävälle toimittajille. Hankintayksikkö voi jakaa dynaamisen hankintajärjestelmän luokkiin, jotka on määritelty objektiivisesti hankinnan ominaisuuksien perusteella. Myös dynaamisen menettelyn ehtoja voidaan sen voimassaoloaikana muuttaa uudella hankintailmoituksella.

Kommentti: Dynaamista hankintamenettelyä koskevien sääntöjen soveltaminen ja yhdistäminen perinteiseen puitejärjestelyyn mahdollistaisi täysin sähköisen menettelyn ja asiakkaan oman valinnan. Menettelyn etuna on uusien palveluntuottajien pääsy menettelyyn sen kestäessä, jolloin menettely ei sulje markkinoita. Etuna on myös mahdollisuus sopimuksen muuttamiseen sääntöjä seuraten. Dynaaminen hankintajärjestelmä lähenee palveluseteli-tuottamista. Dynaamisen menettelyn kaltainen menettely sopisi puitejärjestelyn tilalle esimerkiksi asumispalvelun tai henkilökohtaisen avun palvelun hankintaan.

Rajoitetun menettelyn kaltainen kaksivaiheinen menettely eli tarjoajien karsinta

Hankintayksikkö voi hyödyntää hankintalain 33 §:ssä EU-menettelynä kuvattua rajoitettua menettelyä mukailevaa kaksivaiheista menettelyä. Tämä on hyödyllistä etenkin silloin, kun haetaan yhtä tai muutamaa palveluntuottajaa tuottamaan vaativaa ja monimutkaista palvelua. Kaksivaiheisen menettelyn käyttäminen sopii esimerkiksi tilanteeseen, jossa haetaan palveluntuottajaa tiettyyn asumisyksikköön tai palveluntuottajaa vastaamaan pienen, erityisen vaativan asiakasryhmän palveluista.

Menettelyn ensimmäisessä vaiheessa palveluntuottajien joukosta karsitaan muutamia (EU-sääntöjen mukaan vähintään viisi) palveluntuottajaa jatsoon. Karsinta tapahtuu asetettujen soveltuvuusvaatimusten avulla. Varsinainen tarjousvertailu suoritetaan vain jatsoon valittujen palveluntuottajien kesken.

Kommentti: Menettelyn etuna on, että se mahdollistaa monimutkaisempien ja paremman tarkkuuden tuottavien laadun vertailuperusteiden käyttämisen. Vertailuperusteena voidaan käyttää myös asiakas- ja työntekijäraatia, jolle palveluntuottajat esiintyvät demotilaisuudessa. Tämä mahdollistaa palveluntuottajan edustajien tapaamisen.

Soveltuvuusvaatimusten asettaminen vammaispalveluiden hankinnassa

Tarjouspyynnössä asetetaan vaatimuksia tarjoajan soveltuvuudelle. Soveltuvuutta koskevat vaatimukset voivat liittyä palveluntuottajien taloudelliseen ja rahoitukseen asemaan sekä ammatilliseen pätevyyteen tai muihin vastaaviin perusteisiin. Vammaispalveluhankinnoissa tyypillisesti soveltuvuusvaatimuksena edellytetään, että palveluntuottajalla on aiempaa kokemusta vastaavaa palvelun tuottamisesta. Kun vammaispalveluissa käytettävältä henkilöstön osaamisella on yleensä suuri merkitys, voidaan soveltuvuusvaatimuksena yleensä edellyttää tiettyä vähimmäiskoulutustasoa.

Soveltuvuutta koskevilla ehdoilla pyritään ennakkollisesti varmistumaan siitä, että tarjoaja kykenee suoriutumaan hankinnan kohteen toteuttamisesta. Jos ehdot asetetaan liian tiukaksi, voi se johtaa tasapuolisen ja syrjimättömän hankintamenettelyn vaarantumiseen. Soveltuvuutta koskevilla ehdoilla voidaan tarvittaessa karsia tarjoajiksi otettavia ehdokkaita, jos käytetty hankintamenettely on kaksivaiheinen ja luonteeltaan sellainen, että vain hyväksytyt tarjoajat voivat jättää tarjouksen.

Soveltuvuutta koskevien vaatimusten tulee olla oikeassa suhteessa hankinnan kohteeseen ja ne on ilmoitettava hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Jos tarjoaja ei täytä asetettuja soveltuvuusvaatimuksia, on tarjoaja suljettava tarjouskilpailusta. Hankintayksikkö voi yleensä pyytää tarjoajaa täydentämään soveltuvuuden arvioinnissa käytettäviä tietoja, jos tarjoajan toimittamissa tiedoissa on puutteita. Tietojen täydennyttämiseen ei kuitenkaan ole velvollisuutta.

Hankintayksikkö voi vaatia, että tarjoajat antavat tarjouksensa osana vakuutuksen, että ne täyttävät hankintayksikön asettamat soveltuvuutta koskevat vaatimukset. Vakuutuksessa annettujen tietojen paikkansapitävyys tulee tarkastaa tarjouskilpailun voittajan osalta ennen hankintasopimuksen allekirjoittamista. Vakuutuksen antamiseen perustuva menettely keventää tarjouskäsittelyä ja helpottaa tarjouksen tekemistä, joten sen hyödyntäminen on suositeltavaa. Hankintayksikön kannattaa tarjouspyynnössä varata mahdollisuus tarkastaa kaikki vaatimukset jo ennen hankintapäätöksen tekemistä, jotta vältetään hankintaohikaisilta tilanteista, joissa valitulla palveluntuottajalla onkin täyttämässä puutteita.

Pakolliset ja harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet ja ESPD

Vammaispalveluhankinnoissa ja muissa liitteen E mukaisissa sosiaali- ja terveyspalveluissa on sovellettava hankintalain 80 §:n 1 momentin mukaisia pakollisia poissulkemisperusteita. Hankintayksikkö voi soveltaa myös hankintalain 81 §:n mukaisia harkinnanvaraisia poissulkemisperusteita.

Pakolliset poissulkemisperusteet liittyvät rikollisuuteen kuten lahjontaan, rahanpesuun, terrorismiin tai ihmiskauppaan. Harkinnanvaraiset poissulkemisperusteet liittyvät esimerkiksi tarjoajan konkurssi- tai velkajärjestelytilanteisiin tai lakisääteisten maksujen tai työehtojen laiminlyöntiin. Harkinnanvaraisiin poissulkuperusteisiin sisältyvät myös vakavat virheet ammattitoiminnassa ja puutteet aikaisempiin hankintasopimuksiin perustuvissa toimituksissa (hankintalaki 81 § 1 momentti 3 ja 9 kohdat). Näiden perusteella hankintayksiköllä on mahdollisuus sulkea tarjouskilpailusta tarjoaja, josta on aiemmin todennettu vakavia huonoja kokemuksia tai joka esimerkiksi syyllistynyt sellaiseen rikokseen, joka ei kuulu 80 §:n mukaisiin pakollisiin poissulkemisperusteisiin, mutta osoittaa muuten vakavia puutteita ammatillisessa osaamisessa. Hankintayksiköllä on näyttövelvollisuus vakavasta virheestä ja sopimusrikkomuksista.

Yhteisen eurooppalaisen hankinta-asiakirjan (ESPD tai YEHA) käyttäminen ei ole vammaispalveluhankinnassa välttämätöntä.

Hankinnan kohteen kuvaaminen vammaispalveluhankinnassa

Vammaispalvelun hankinnassa hankinnan kohde kuvataan palvelukuvauksessa. Hyvin laadittu palvelukuvaus on perusta tavoitellun laatutason toteutumiselle ja toteutumisen valvonnalle. Mikäli laatua ja sen osatekijöitä ei ole kuvattu selkeästi, ei niitä myöskään voida valvoa eikä esittää palveluntuottajalle selkeitä vaatimuksia toteutumisesta.

Palvelukuvauksessa kuvataan hankittavan palvelun sisältö, tarkoitus ja tavoite sekä asiakaskunta, jolle palvelu on tarkoitettu. Palvelukuvauksessa kuvataan myös palveluntuottajan tehtävät ja velvollisuudet sekä rajapinnat tilaajan tehtäviin. Vastaavalla tavalla on tärkeää hahmottaa rajapinnat muiden asiakkaan palvelua toteuttavien palveluiden kanssa, jotta palvelukokonaisuudesta tulee toimiva.

Palvelukuvauksessa viitataan noudatettavaan keskeiseen lainsäädäntöön mutta sen toistaminen ei ole tarpeellista. Sen sijaan palvelukuvauksen keskeinen tehtävä on tuoda konkreettiselle tasolle se, miten lain edellyttämä ja muu haluttu palvelutaso toteutuu asiakkaan arjessa. Tällöin on pyrittävä hahmottamaan ja jakamaan osiin esimerkiksi se, miten asiakkaan itsemääräämisoikeuden toteutuminen konkreettisesti tapahtuu ja miten asiakas saa kulloisenkin tarpeensa mukaisen palvelun. Jos toteutumista on mahdollista ainakin joiltain osin mitata, voidaan kuvaukseen ottaa mittareita, joita hyödynnetään palvelun kehittämisessä ja seurannassa. Jos omaisten ja läheisten kanssa tehtävä yhteistyö on tärkeää, kuvataan sen laatua ja määrää.

Palveluntuottajalle voidaan asettaa velvollisuus laatia tarkempia suunnitelmia palvelun uudelleen suunnastamisesta esimerkiksi tilanteessa, jossa asiakaskohtaiset palvelun kuntoutukselliset tavoitteet eivät toteudu. Palvelukuvaus voi sisältää osion, jonka sisältönä on palveluntuottajan ja tilaajan yhteinen palvelun kehittäjäkumppanuus. Tällaisessa tapauksessa on mietittävä kehittämispalvelun hinnoitteluperuste. Palvelukuvaukseen otetaan tyypillisesti tiloja, henkilöstöä ja muita palvelun järjestämistä koskevia ehtoja.

Laadun asettaminen vammaispalveluiden hankinnassa

Vammaispalvelun hankinnan laadun perusta ovat sopivan tasoiset ja selkeästi kuvatut vähimmäisvaatimukset. Vähimmäisvaatimukset ovat pakollisia vaatimuksia, jotka jokaisen tarjouksen ja tarjoajan on täytettävä. Ne siis luovat pohjan sille hyvälle peruslaatutasolle, jonka palvelussa on aina toteuduttava.

Vähimmäisvaatimusten lisäksi palvelun laatuun voidaan vaikuttaa asettamalla laadun vertailuperusteita. Kaikkien tarjousten on täytettävä asetetut vähimmäisvaatimukset, mutta tämän ylittävää lisälaatua, jota tarjoajat ovat valmiit tarjoamaan, arvioidaan asetettujen vertailuperusteiden avulla. Kuvassa 2 on kerrottu peruserot vähimmäisvaatimusten ja vertailuperusteiden välillä. Niistä kerrotaan tarkemmin seuraavissa luvuissa.

VÄHIMMÄISVAATIMUKSET

- Vähimmäisvaatimukset ovat hankinnan kohteen pakollisia vaatimuksia, jotka jokaisen tarjouksen on täytettävä
- Vähimmäisvaatimukset muodostavat sen tason, joka hankinnan kohteelta aina vaaditaan
- Liian matalat vähimmäisvaatimukset => huono laatu
- Liian korkeat vähimmäisvaatimukset => ei tarjouksia

VERTAILTAVAT VAATIMUKSET

- Vertailtavat vaatimukset tuovat vähimmäisvaatimukset ylittävää lisälaatua, jonka suuruus ratkeaa tarjoajien tarjousten perusteella
- Samaa vaatimusta ei voi käyttää sekä vähimmäis- että vertailtavana vaatimuksena
- Vähimmäisvaatimukset ylittävä lisälaatu
- Matalat vaatimukset => kaikki tarjoajat täyttävät ne, jolloin hinta ratkaisee

Kuva 2. Vähimmäisvaatimusten ja vertailtavien vaatimusten erot.

Vähimmäisvaatimukset laadun asettamisessa

Vammaispalvelun hankinnan laadun perusta ovat sopivan tasoiset ja selkeästi kuvatut vähimmäisvaatimukset. Vähimmäisvaatimukset ovat pakollisia vaatimuksia, jotka jokaisen tarjouksen ja tarjoajan on täytettävä. Ne siis luovat pohjan sille hyvälle peruslaatutasolle, jonka palvelussa on aina toteuduttava. Lisäksi vaativan palveluhankinnan tarjouspyyntöön kuuluu aina huolellisesti laadittu sopimusluonnos. Palvelukuvauksella ja sopimuksella määritellään haluttu laatutaso ja keinot, joilla toteutumista kannustetaan ja poikkeamiin reagoidaan.

Palvelua koskevat vähimmäisvaatimukset liittyvät tyypillisesti

- henkilöstön osaamiseen, koulutukseen, kokemukseen ja määrään
- palvelussa käytettäviin tiloihin ja niiden ominaisuuksiin
- palvelun sisältöön ja toteuttamiseen
- asiakkaan asemaan
- asiakkaan itsemääräämisoikeuteen
- palveluntuottajan ja hankintayksikön yhteistyöhön.

Jos hankintayksikkö käyttää laadun asettamisessa pelkästään vähimmäisvaatimuksia, ratkaistaan voittajan valinta hinnan perusteella. Hintaan perustuva ratkaiseminen ei välttämättä tarkoita huonoa laatua, vaan kokonaislaadun ratkaisee vähimmäisvaatimusten taso. Mikäli vähimmäisvaatimukset edellyttävät korkeaa laatua sitä saadaan myös pelkkään hintaan perustuvassa kilpailutuksessa. Jos hankintayksikkö käyttää kokonaistaloudellisen edullisuuden perusteena ainoastaan halvinta hintaa, sen on esitettävä tätä koskevat perustelut hankinta-asiakirjoissa, hankintapäätöksessä taikka hankintamenettelyä koskevassa erillisessä kertomuksessa.

Vertailuperusteet laadun asettamisessa

Vähimmäisvaatimusten lisäksi palvelun laatuun voidaan vaikuttaa asettamalla laadun vertailuperusteita. Kaikkien tarjousten on täytettävä asetetut vähimmäisvaatimukset, mutta tämän ylittävää lisälaatua, jota tarjoajat ovat valmiit tarjoamaan, arvioidaan asetettujen vertailuperusteiden avulla.

Hinta-laatusuhteen arvioinnissa käytettävien vertailuperusteiden tulee liittyä hankinnan kohteeseen. Vertailuperusteiden tulee siis kohdistua seikkoihin, jotka ovat objektiivisesti arvioiden merkityksellisiä juuri kyseisen palvelun laadun kannalta. Perusteiden on oltava selkeitä ja yksiselitteisiä, jotta ne mahdollistavat puolueettoman arvioinnin eivätkä anna hankintayksikölle rajoittamatonta valinnanvapautta. Perusteiden on oltava syrjimättömiä ja varmistettava todellisen kilpailun mahdollisuus.

Tarjouspyynnössä on yksilöitävä vertailuperusteiden suhteellinen painotus. Painotus voidaan ilmaista myös ilmoittamalla kohtuullinen vaihteluväli. Vertailuperusteiden alakriteerien painoarvoja ei tarvitse yksilöidä. Lisäksi hankintayksikkö voi asettaa vertailuperusteet teemoittain siten, että se kuvaa yleisemmällä tasolla sen, mitä se tulee vertailemaan.

Jos vertailuperusteiden suhteellista painotusta ei perustellusta syystä voida määritellä, vertailuperusteet on ilmoitettava tärkeysjärjestyksessä. Hankintayksikkö ei kuitenkaan saa kesken tarjouskilpailun tai tarjousten vertailuvaiheessa lisätä, poistaa tai muuttaa etukäteen asettamiaan vertailuperusteita, niiden osatekijöitä ja painotuksia.

Hankinnassa, johon odotetaan paljon tarjouksia, toimivia ovat vertailuperusteet, jotka on selkeästi pisteytetty ja joihin tarjoaja voi vastata kyllä tai ei. Tällöin tarjousvertailun suorittaminen ja perusteleminen on tehtävissä kohtalaisella ajankäytöllä, etenkin, jos vertailu voidaan toteuttaa sähköistä hankintajärjestelmään käyttäen. Tällaisia perusteita voidaan muokata liittymään esimerkiksi henkilöstön lisäkoulutuksiin tai -kokemukseen taikka muuhun selkeään toiminnan lisälaatuun.

Mikäli tarjouksia on odotettavissa vähän tai käytetään rajoitettua menettelyä, jossa ehdokkaista karsietaan jatkoon vain muutama, voidaan käyttää myös sanallisia vertailuperusteita, joiden toteutumista mitataan esimerkiksi tarjoajan toimittamalla suunnitelmalla tai kuvauksella vertailtavasta seikasta. Tällöin vertailun perusteleminen hankintapäätökseen on tehtävä sanallisesti niin, että kaikki piste-erot perustellaan vertailuperusteesta ilmenevillä seikoilla. Vertailuperusteina käytetään usein erilaisia kuvauksia, joiden sisältöä sitten arvioidaan etukäteen laaditulla asteikolla. Tämän käytännön haittapuolena on, ettei sillä saada kovin hyvin mitattua todellisia eroja palvelutoiminnassa, vaan enemmänkin tarjoajan kykyä kuvata asiat kirjallisesti. Kuvausten hyvänä puolena on kuitenkin se, että niiden perusteella palvelun toteutumista voidaan ehkä paremmin valvoa.

Hankintayksikön tulee ilmoittaa käyttämänsä kokonaistaloudellisen edullisuuden peruste sekä mahdolliset vertailuperusteet hankintailmoituksessa tai tarjouspyynnössä. Yleensä perusteet otetaan tarjouspyyntöön. Vähimmäisvaatimukseksi ja vertailtavaksi vaatimukseksi ei voida asettaa samaa vaatimusta, mutta vertailuperuste voidaan asettaa siten, että se mittaa vähimmäisvaatimuksen ylittävää lisälaatua. Vertailuperusteiden on liitettävä seikkoihin, joiden olemassaolo voidaan tavalla tai toisella todeta.

Vertailuperuste-esimerkki (tarkennettava tarjouspyynnössä)

Vähimmäisvaatimus: henkilöstön tietty, määritelty koulutustaso

Vertailuperuste, josta lisäpisteet: henkilöstön vähimmäisvaatimuksen ylittävät lisäkoulutukset x, y, z ja vastaavat.

Vähimmäisvaatimus: ohjattua virkistystoimintaa asiakkaille 2 x viikossa à 2 tuntia

Vertailuperuste, josta lisäpisteet: virkistystoiminnan vähimmäisvaatimukset ylittävä sisältö ja laatu, joka määritellään tarkemmin tarjouspyynnössä.

Tarjoajan tarjoaman lisälaadun toteutuminen itse palvelussa on varmistettava ottamalla solmittavaan hankintasopimuksen tai sen liitteisiin tähän velvoittava ehto.

Asiakaskohtainen suoramarkinta vammaispalveluissa

Vammaispalveluiden hankinnoissa ja muissa liitteen E mukaisissa sosiaali- ja terveyspalveluissa noudatetaan lähtökohtaisesti hankintalain 40 ja 41 §:n yleisiä suoramarkintäsäännöksiä. Suoramarkinnan edellytykset ovat tiukat ja täyttyvät harvoin. Poikkeuksen muodostavat sellaiset lisämarkinnat, joiden peruste on otettu alkuperäiseen tarjouspyyntöön (optiot).

Hankintalain liitteen E mukaisissa sosiaali- ja terveyspalveluissa hankintayksiköllä (kunnalla tai kuntayhtymällä) on yleisten suoramarkintaperusteiden lisäksi käytössään erityinen, palvelun käyttäjän asemaan liittyvä suoramarkintaperuste, josta säädetään hankintalain 110 §:ssä. Hankintayksikkö voi näissä palveluissa tehdä suoramarkinnan yksittäisissä tapauksissa, jos tarjouskilpailun järjestäminen tai palvelun tarjoajan vaihtaminen olisi ilmeisen kohtuutonta tai erityisen epätarkoituksenmukaista asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamiseksi.

Suoramarkinnasta tehdään aina asiakaskohtainen ja perusteltu hankintapäätös, jossa on selostettava, miten hankinnan kilpailuttaminen johtaisi tässä tapauksessa kyseisen asiakkaan kohdalla kohtuuttomaan tai epätarkoituksenmukaiseen tilanteeseen. Päätöksen perusteluissa kannattaa kuvata myös kyseistä palvelua koskevan lainsäädännön vaatimukset asiakkaan asemalle ja kohtelulle, koska perusteet liittyvät usein sosiaali- ja terveydenhuollon asiakkaan asemaa koskevan lainsäädännön noudattamiseen. Esimerkiksi velvollisuus toteuttaa vammaisen henkilön palvelut asiakkaan edun mukaisesti, siten kuin sosiaalihuoltolain 4 ja 5 §:ssä säädetään tai säännökset asiakkaan mielipiteen ja itsemääräämisoikeuden kunnioittamisesta voivat johtaa siihen, että suoramarkinta muodostuu ainoaksi keinoksi palvelun toteuttamiseen. Hankintayksikön on siis aina noudatettava palvelua koskevaa sisällöllistä lainsäädäntöä, eikä asiakkaan oikeuksien sivuttamista voida perustella hankintalain säännöksillä.

Hankintalain esitöiden mukaan asiakkaan kannalta merkittävän hoito- tai asiakassuhteen turvaamisella tarkoitetaan ensinnäkin pitkäaikaisen asiakassuhteen jatkamista tilanteessa, jossa aiempi sopimuskausi päättyy ja palvelut kilpailutetaan uudestaan. Tällöin on mahdollista uudistaa suoramarkintana yksittäinen asiakas- tai hoitosuhde, jolla on asiakkaana olevan henkilön elämäntilanteesta tai muista henkilökohtaisista syistä erityinen merkitys. Esimerkiksi vanhuksen, vaikeasti sairaan tai kehitysvammaisen henkilön asumis- ja palvelut voivat jatkua ennallaan. Sanamuotonsa perusteella asiakaskohtaisen suoramarkinnan mahdollisuus on käytettävissä myös asiakkaan palvelua ensikerran järjestettävissä. Lain esityöt jättävät asian hieman epäselväksi eikä soveltuvaa oikeuskäytäntöä ole.

Hankintayksikkö voi halutessaan julkaista aiotusta suoramarkinnasta ilmoituksen Hilma-ilmoituskanavassa ennen sopimuksen tekemistä. Tähän tarkoitukseen on olemassa oma ilmoituslomakkeensa. Mikäli suoramarkinnasta ei valiteta 14 päivän kuluessa, suoramarkinnasta tulee lainvoimainen, eikä hankintasopimuksen sitovuuteen voida enää muutoksenhaulla puuttua.

Puitesopimukset vammaispalvelun hankinnoissa

Mikä on puitejärjestely?

Puitejärjestely ei ole varsinainen hankintamenettely, vaan hankinnoissa tyypillisesti käytettävä sopimus-tyyppi. Puitejärjestelyn perustaminen tapahtuu jotakin hankintalain mukaista hankintamenettelyä käyttäen.

Puitejärjestelyllä tarkoitetaan yhden tai useamman hankintayksikön ja yhden tai useamman palveluntuottajan välistä sopimusta, jonka tarkoituksena on vahvistaa tietyn ajan kuluessa tehtäviä hankintasopimuksia koskevat hinnat ja muut ehdot.

Hankintayksikkö valitsee puitejärjestelyyn tulevat palveluntuottajat kilpailuttamalla liitteen E mukaisia sosiaali- ja terveyspalveluja koskevien sääntöjen mukaan.

Valittujen palveluntuottajien kanssa solmitaan puitejärjestelyä koskeva sopimus, jonka piirissä voi olla useita kymmeniä palveluntuottajia. Kunkin asiakkaan palvelu valitaan puitejärjestelyssä olevien palveluntuottajien joukosta joko suoraan tilaamalla taikka kevennetyllä kilpailutuksella (minikilpailutus). Puitejärjestelyä koskevassa sopimuksessa on määriteltävä asiakaskohtaisen palvelun valinnan perusteet ja tapa.

Hankintalaissa oleva puitejärjestelyä koskeva sääntely on lain 5 luvussa, jota ei sovelleta liitteen E mukaisiin sosiaali- ja terveystalushankintoihin. Hankintalain esitöistä voidaan päätellä, että hankintayksikkö voisi puitejärjestelyä perustaessaan soveltaa vammaispalveluhankinnassa ja muissa liitteen E sosiaali- ja terveystalushankinnoissa hankintalain 5 luvun sääntelyä väljempää menettelyä. Väljempi menettely on kuvattu erityisalojen hankintalain 45 ja 46 §:ssä. Erityisalojen hankintalain puitejärjestelyä koskevassa sääntelyssä on enemmän joustovaraa muun muassa liittyen puitejärjestelyn keston, kevennettyyn kilpailutukseen ja puitejärjestelyn ehtojen muuttamiseen.

Puitesopimuksen sopimuskausi

Puitejärjestely voi hankintalain 42 §:n mukaan lähtökohtaisesti olla voimassa enintään neljä vuotta. Hankinnan kohteen sitä perustellusti edellyttäessä puitejärjestely voi poikkeuksellisesti olla kestoaltaan pidempi. Lisäksi hankintalain 42 §:ää ei kuitenkaan sovelleta liitteen E mukaisiin sosiaali- ja terveystalushankintoihin.

Hankintalain esitöiden perusteella vammaispalveluhankinnoissa on mahdollista, että hankintayksikkö voi hankinnan kohteeseen liittyvästä perustellusta syystä määrittää puitejärjestelyn keston neljää vuotta pidemmäksi ajaksi. Vanhan hankintalain mukaisessa oikeuskäytännössä on yksittäisessä tapauksessa hyväksytty jopa yhdeksän vuoden pituinen puitejärjestely, kun hankinnan kohteena olivat vanhusten / vammaisten tehostetun palveluasumisen palvelut, joiden tuottaminen lisäksi edellytti toimitilainvestointia.

Hankintayksikön kannattaa silti harkita, onko pitkien puitejärjestelyjen toteuttaminen tarkoituksenmukaista. Puitejärjestelyjen ongelmana on, että ne sulkevat markkinat voimassaoloajakseen ja estävät uusien palveluntuottajien pääsyn tuottamaan palvelua. Esimerkiksi EU-menettelynä säädellyn dynaamisen menettelyn kaltainen menettely voi olla toimivampi, koska se mahdollistaa uusien palveluntuottajien hakeutumisen tuottajaksi myös kesken sopimuskauden.

Jos kyseessä on palvelu, jonka on tarkoitus olla pitkäaikainen, kannattaa puitesopimukseen ottaa ehto siitä, että yksittäisen asiakkaan palvelu jatkuu toistaiseksi voimassa olevana, riippumatta siitä, että puitesopimuksen voimassaolo päättyy. Tällöin asiakaskohtainen palvelu jatkuu automaattisesti puitejärjestelyn päättyessä. Mikäli sopimus ei sisällä tällaista määrittelyä asiakkaan palvelusta on tapauskohtaisesti tehtävä hankintalain 110 §:n mukainen asiakaskohtainen suora hankinta, jotta asiakkaan palvelu voisi jatkua.

Puitesopimuksen valintaperuste

Vammaispalvelun hankinnassa asiakaskohtaisen palvelun valintaa ohjaa sosiaalihuollon lainsäädäntö. Palvelun on vastattava asiakkaan lainsäädännön mukaisesti arvioituun tarpeeseen. Palvelun on oltava asiakkaan edun mukainen siten, kuin asiakkaan edusta säädetään sosiaalihuoltolain 4 ja 5 §:ssä. Asiakkaan oman mielipiteen ja itsemääräämisoikeuden kunnioittaminen on eräs sosiaalihuollon periaatteista, jonka merkitys on vammaispalveluissa erityisen vahva.

Kunkin asiakkaan palveluntuottaja ja palvelu valitaan puitejärjestelyn piirissä olevien palveluntuottajien joukosta puitesopimukseen kirjatun valintaperusteen mukaisesti. Kaikki valintaperusteet on mahdollista ottaa sopimukseen, jolloin palvelu tilataan suoraan sopimuksen mukaisesti määräytyvältä palveluntuottajalta. Valintaperusteessa voidaan jättää avoimeksi joitakin seikkoja, ja valita asiakaskohtainen palvelu kevennettyä kilpailutusta käyttäen.

Puitesopimuksen valintaperuste on aina muokattava vastaamaan vammaispalveluihin sovellettavaa lainsäädäntöä. Esimerkiksi suoraan hinta-laatusuhteeseen tai kilpailutuksen mukaiseen etusijajärjestykseen perustuva valintaperuste ei sovellu vammaispalvelua koskevaan puitejärjestelyyn.

Asiakaskohtaisen palvelun valintaperusteena voi olla asiakkaan oma valinta. Mahdollista on myös minikilpailuttaa asiakkaan valittavaksi puitejärjestelyn piiristä kyseiselle asiakkaalle sopiva valikoima palveluita, joiden piiristä asiakas tekee valinnan. Minikilpailutuksen valintaperusteena voi olla esimerkiksi tietty,

asiakkaan tarvitsema erityisosaaminen ja muu vastaava asiakkaaseen liittyvä syy. Myös asiakkaan itsemääräämisoikeutensa perusteella toivoma sijainti, palvelun tyyppi (esimerkiksi asumispalvelu omassa asunnossa tai yhteisössä) voi toimia perusteena.

Erityisalojen hankintalaki mahdollistaa puitejärjestelyyn perustuvien hankintojen kevennetyssä kilpailuttamisessa kirjallisen tarjouksen pyytämisen vain niiltä puitejärjestelyyn otetuilta toimittajilta, joilla on edellytykset hankinnan toteuttamiseen. Hankintalain esitöiden valossa tämä lienee mahdollista myös liitteen E mukaisissa sosiaali- ja terveyspalveluissa kunhan asiasta otetaan selkeät ja syrjimättömät ehdot sopimukseen.

Puitesopimuskauden päättymisen

Puitesopimukset solmitaan määräajaksi. Sopimuskausi päättyy aikanaan ja erityisesti pitkäaikaisten ja henkilökohtaisten palveluiden sopimusehdoissa on valmistauduttava päättymiseen sopimusehdoilla, jotka turvaavat asiakaskohtaisen palvelun jatkuvuuden ja pysyvyyden.

Monet vammaispalvelut ovat luonteeltaan sellaisia, että niiden pysyvyys ja jatkuvuus on asiakkaan kannalta erityisen tärkeää. Asiakaskohtainen palvelu voi jatkua puitesopimuksen päättyessä. Jatkuminen ja sen ehdot kuvataan tällöin puitesopimuksen ehdoissa. Sopimusehdoilla huolehditaan siitä, että asiakaskohtaisen sopimuksen taustalla säilyvät aiemman puitesopimuksen ehdot, ja jos palvelu kilpailutetaan uudelleen, uuden sopimuksen ehdot. Jos palveluntuottaja ei menesty uudessa kilpailutuksessa sovitaan aiempien ehtojen soveltamisen jatkumisesta. Vastaavasti sopimuksessa voidaan määritellä, että asiakaskohtainen sopimus siirtyy uuden puitesopimuksen piiriin, jos palveluntuottaja valitaan siihen. Tällaisessa tilanteessa on kuitenkin huomattava, että asiakaskohtaiseen palveluun ei ole sallittua tehdä vammaispalvelun käyttäjän palvelua selvästi heikentäviä muutoksia ilman asiakkaan kuulemista ja uutta palvelupäätöstä. Mahdollisuus subjektiiviseen oikeuteen perustuvan palvelun muuttamiseen asiakkaan vahingoksi on hyvin rajoitettua.

Pitkäkestoista tai pysyvää palvelua koskevassa sopimuksessa on huomioitava mahdollisuus sopimuksen muuttamiseen asiakkaan tarpeen ja olosuhteiden muuttuessa. Koska hankintalain soveltamisalaan kuuluvan sopimuksen muuttaminen on erittäin rajattua, on sopimuksen muuttamisen perusteet ja asiakaskohtainen irtisanominen otettava alkuperäiseen hankintasopimukseen. Myös palveluntuottajan kannustaminen hyvän laadun ylläpitämiseen on tärkeää. Tähän keinoksi voidaan mieltää esimerkiksi järjestelmää, jossa palveluntuottaja saa kannustinpalkkion, joka on sidottu asiakastytyvyyden korkeaan tasoon.

Mikäli puitesopimukseen ei ole huomattu ottaa ehtoja asiakaskohtaisen palvelun jatkumisesta puitesopimuskauden päättyessä, muodostuu asiakkaan palveluhankinnasta suorahankinta. Jotta asiakaskohtaista palvelua voitaisiin jatkaa, on sille oltava hankintalain säännösten näkökulmasta hyväksyttävä suorahankintaperuste. Vammaispalveluhankinnassa, jossa pysyvyys ja jatkuvuus on tärkeää, on tällainen peruste usein löydettävissä asiakkaan etuun, tarpeeseen ja itsemääräämisoikeuteen liittyvien perusteiden kautta.

Hankintapäätös, odotusaika ja sopimuksen solminen vammaispalvelun hankinnassa

Hankintayksikkö tekee kilpailutuksen päätteeksi hankintapäätöksen, jossa se valitsee palveluntuottajan tai palveluntuottajat toimittamaan kilpailutettua palvelua.

Hankintalain soveltamisalaan kuuluvasta hankinnasta on tehtävä lain 123 §:n mukaan kirjallinen päätös. Siten liitteen E piiriin kuuluvasta vammaispalveluhankinnasta tehdään kirjallinen päätös silloin, kun sen ennakoitu arvo on vähintään 400.000 euroa. Tätä pienempien hankintojen päätöksenteossa noudatetaan hankintayksikön omaa hankintaohjetta.

Hankintalain kynnysarvon ylittävästä vammaispalvelun hankinnasta on solmittava kirjallinen hankintasopimus. Hankintapäätöksen tekemisen jälkeen hankintayksikkö tekee hankintasopimuksen valitun tai valittujen palveluntuottajien kanssa. Mikäli hankintalain liitteen E mukaisen hankinnan arvo on yli 400 000 €, voidaan hankintasopimus tehdä aikaisintaan 14 päivän kuluttua siitä, kun ehdokas tai tarjoaja on saanut tai

hänen katsotaan saaneen päätöksen ja valitusosoituksen tiedoksi (*odotusaika*). Odotusajasta säädetään lain 129 §:ssä

Vaatus odotusajan noudattamisesta ei hankintalain 130 §:n mukaan koske jo aiemmin kilpailutetun puitejärjestelyn perusteella tehtävää hankintaa eikä dynaamisen hankintajärjestelmän sisällä tehtävää hankintaa. Myöskään silloin, kun sopimus tehdään ainoan hyväksyttävän tarjouksen tehneen tarjoajan kanssa eikä tarjouskilpailussa ole jäljellä muita tarjoajia tai ehdokkaita, joiden asemaan sopimuskumppanin valinta vaikuttaa, ei odotusaikaa ole pakollista noudattaa.

Sopimuksen aikainen yhteistyö ja hankintasopimuksen valvonta vammaispalvelun hankinnassa

Kun vammaispalvelun hankintaa koskeva sopimus on solmittu, on sen noudattamisen ja sovitun laadun toteutumisen kannalta tärkeää huolehtia sopimuksen valvonnasta.

Jos palvelusopimuksia ei valvota, on tällä useita negatiivisia vaikutuksia. Valvonnan puuttuessa sovitun laatutason toteutumista ei voida todeta. Osa palveluntuottajista tuottaa palvelun sopimuksen mukaisesti, mutta osa alkaa lipsua. Hankintayksikkö maksaa tällöin turhasta. Hankintayksiköt, jotka eivät valvo omia sopimuksiaan, saattavat saada jatkossa tarjouksia, joiden sisältö ja hinnoittelu eivät vastaa tarjouspyynnön vaatimuksia. Tämä voi ilmetä esim. tarjousten alihinnoittelun muodossa ja johtaa siihen, että hankintayksikkö joutuu valitsemaan toimittajia, jotka tietoisesti hyödyntävät tilannetta. Tällöin palvelukuvauksen sisältöön vakavasti suhtautuvat palveluntuottajat saattavat karsiutua markkinoilta.

Valvonnan kannalta kaikkein tärkeimpiä ovat sopimuksen voimassa olon ensimmäiset kuukaudet. Niiden aikana hankintayksikön kannattaa aktiivisin toimin varmistaa, että palvelun tuottaminen toteutuu sopimuksen mukaisesti. Tämä tapahtuu yhteistyöllä palveluntuottajan kanssa sekä seurantatoimenpiteillä. Eräs toimiva keino puutteiden ja poikkeamien havaitsemiseen on kysyminen palvelun asiakkailta tai heidän läheisiltään. Tällöin on kuitenkin tärkeää varmistaa asiakkaan mahdollisuus antaa palautetta riippumattomasti ja luottamuksellisesti. Hankintayksikön suorittamat syvällisemmät auditoinnit esimerkiksi tiettyyn prosenttiin palveluntuottajia vuosittain ovat suositeltavia.

Jos palvelu poikkeaa sovitusta laatutasosta, on poikkeamiin puututtava. Laatupoikkeamista ja niiden korjaamisesta kannattaa tehdä selkeä, molempien osapuolten allekirjoittama muistio. Sopimusrikkomuksista on tämän lisäksi tehtävä kirjallinen, todisteellinen reklamaatio, eli virheilmoitus. Reklamaation tekeminen on tärkeää, koska hankintayksikkö menettää oikeutensa vedota virheeseen, jos reklamaatiota ei tehdä tai se viivästyy. Ellei hankintasopimuksessa ole muuta sovittu, on reklamaatio tehtävä heti ja viimeistään kohtuullisessa ajassa siitä, kun virhe havaittiin tai se olisi tullut havaita. Kyseinen kohtuullinen aika on lyhyt, yleensä parisen viikkoa.

Lähteet

Kuntalaki (410/2015)

Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1397/2016)

Laki vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista (1398/2016)

Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta (621/1999)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista (734/1992)

Laki sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä (569/2009)

Hallituksen esitys laiksi julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista HE 108/2016

Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVI 49/2016 vp – HE 108/2016

Sosiaali- ja terveystieteiden valiokunnan lausunto StVL 8/2016 vp HE 108/2016

Hallituksen esitys Eduskunnalle laeiksi sosiaali- ja terveydenhuollon palvelusetelistä sekä sosiaali- ja terveydenhuollon asiakasmaksuista annetun lain 12 §:n muuttamisesta (20/2009)

Pekkala, Elise, Pohjonen, Mika, Huikko Katariina ja Ukkola, Markus; Hankintojen kilpailuttaminen. Tietosanoma 2017

Sosiaali- ja terveyspalveluhankinnat ja muut erityiset palveluhankinnat [hankinnat.fi](http://www.hankinnat.fi) palvelussa

<http://www.hankinnat.fi/fi/sote-hankinta>

Kauppa- ja teollisuusministeri Lindströmin kirje kunnille 17.10.2017

http://tem.fi/artikkeli/-/asset_publisher/lindstrom-lahetti-kunnille-kirjeen-vammaispalvelujen-hankinnoista

Sitran selvitys 61 Selvitys palvelusetelin käyttöönnotosta https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/2011_61_Juntunen_Selvitys%20palvelusetelin%20kayttoonotosta.pdf

Sitra Tehostetun palveluasumisen sääntökirjan yleinen malli https://media.sitra.fi/2017/02/23070332/Tehostetun_palveluasumisen_saantokirja-5.pdf

TEM Opas sosiaalisesti vastuullisiin hankintoihin 3/2017

https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/80010/3_2017_Opas_Sosiaalisesti_vastuulliset_hankinnat_31052017_WEB.pdf?sequence=1

Ratkaisukäytäntö

MAO 573/2011

MAO:676/17 (ei lainvoimainen)